

Masteruppsats i offentlig förvaltning [VT 2011]

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Anna Felé

Handledare: Patrik Zapata

Examinator: Stig Montin



**GÖTEBORGS
UNIVERSITET**

Brödraskapet Samverkan

**Myndigheters organisering mot
organiserad brottslighet i Göteborgs stad**

Sammanfattning

Denna uppsats handlar om samverkan mellan elva offentliga myndigheter, organisationer och förvaltningar från flera olika politiska dimensioner. Studiens syfte är att undersöka hur begreppet samverkan tar sig uttryck utifrån det samarbete som utförs mellan personal med olika professioner och med olika organisationstillhörigheter i ett pågående samverkansprojekt: Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet i Göteborgs stad. Studien syftar främst till att studera vad samverkan är, hur samverkan utförs, vad det är som det samverkas omkring och vilka samverkans huvudsakliga fördelar respektive begränsningar är. Syftet studeras med hjälp av följande frågeställningar: Varför samverkar offentliga myndigheter med varandra? Vad är samverkans förutsättningar och vad har samverkan för begränsningar? Hur ser relationen ut mellan de tankar som finns om samverkan och det som konkret utförs inom ramen för ett samverkansprojekt? Frågeställningarna i studien besvaras med hjälp av dels en dokument studie över Kunskapscentrums Verksamhetsberättelse 2010 och dels av kvalitativa telefonintervjuer med de elva samverkansansvariga från de samverkande myndigheterna inom Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet. Telefonintervjuerna baserades på öppna frågor om begreppet samverkans definition och motiv, men inkluderade även rangordningsalternativ för samverkans fördelar respektive begränsningar. I empiri och analys framkommer att samverkans definition och motiv är olika för de elva olika samverkansmyndigheterna, men att det som det samverkas omkring är den organiserade brottsligheten inom Göteborgs stad. Detta sker genom administrativa handlingar, informationsutbyte och samordning av resurser och personal. Samverkans största fördel är konkurrenskraft och samverkans största begränsning är sekretess. Den samverkan som utförs inom ramen för Kunskapscentrum är även mer av samarbete i praktiken, än vad den är samverkan i teorin. Detta framförallt eftersom den samverkan som avses utföras inte är helt gränsöverskridande i praktiken. Som framtida forskning föreslås att fler studier över samverkan mellan offentliga verksamheter bör fokusera på begreppen: Konkurrenskraft, sekretess och beslutanderätt. Framtida forskning bör även fokusera på hur offentliga verksamheter ska öka det gränsöverskridande som måste till för att ett samarbete ska kunna kallas för ren och skär – samverkan.

Nyckelord: Samverkan, offentlig förvaltning, gränsöverskridande, interaktion, konkurrenskraft, sekretess

Innehållsförteckning

Kapitel 1 - Organisatorisk överlevnad	1
Kapitel 2 – Begreppet samverkan.....	3
Vad är skillnaden mellan samarbete och samverkan?	3
Studiens övergripande syfte och frågeställningar	5
Val av studieobjekt	6
Disposition av uppsatsen.....	6
Kapitel 3 – Hur samverka och omkring vad samverka?	7
Vad är offentlig makt, organisatoriskt fält och dess omvärld?	7
Vad är att samverka och hur ser samverkan ut?.....	11
Samverkan och dess introduktion i offentlig förvaltning	12
Vilka är aktörerna inom samverkan?	13
Samverkans fördelar och begränsningar i teorin.....	14
Makt, revir och dominans i samverkan	15
Kommunikation, sekretess och koordinering i samverkan	17
Sammanfattning av begrepp och analysmodell för samverkan	18
Kapitel 4 – Den metod som skall användas i studien	19
Min "varför-fråga" och datan som förklarar därför att.....	19
Insamling av primärdata - Urval av begrepp	22
Urval av respondenter	23
Insamling av sekundärdata.....	24
Vald metod och dess validitet och reliabilitet	25
Hur har jag använt Malmers (2003) metod?	26
Tillvägagångssätt	27
Hur ska datan analyseras?	29
Kapitel 5 – Empiri ur verksamhetsberättelsen	30
Vad samverkar Kunskapscentrum omkring?	30
Vad är samverkan för Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet?	31
Hur samverkar Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet?.....	32
Varför samverkar Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet?.....	34
Kapitel 6 – Empiri, telefonintervjuer med de ansvariga	35
Vad är samverkan för myndigheterna?.....	35
Varför samverkar myndigheterna med varandra?.....	36
Hur samverkar myndigheterna med varandra?.....	38
Rangordning över samverkans största fördel respektive begränsning	41
Kapitel 7 – Analys av Kunskapscentrums samverkan	44
Vad, varför, hur och omkring vad samverkas det?.....	44
... utan att Kunskapscentrum är direkt gränsöverskridande?.....	47
Varför rangordnades begreppen olika mellan myndigheterna?.....	50
Kunskapscentrums största samverkansfördel och -begränsning	53
Det trettonde begreppet – Beslutanderätt.....	55
Kapitel 8 – Slutsatser om Kunskapscentrums samverkan	56
Kapitel 9 - Reflektioner och förslag till framtida forskning	58
Referenser	59
Tryckta källor.....	59
Otryckta källor	61
Intervjukällor.....	61
Bilaga 1	62
Bilaga 2	64

Kapitel 1 – Organisatorisk överlevnad

För 100 år sedan presenterade Darwin (1859) sin teori om evolutionen och hypotesen ”att enbart den mest anpassningsbara av arter skulle lyckas överleva och reproducera sig för all framtid”. När teorin först presenterades hade den stor inverkan på dåtidens vetenskap och än idag finns Darwins resonemang om anpassning och överlevnad fortfarande kvar inom både natur- och samhällsvetenskapen. *Organisatorisk överlevnad* är en av alla metaforer som härstammar från Darwins teori. Metaforen syftar framförallt på att överlevnad och förträfflighet inom djurriket på liknande sätt kan översättas till organisationer, eftersom organisationer likt djur- och växtarter, kräver ständig förändring och utveckling för att klara av att överleva och reproducera sig. En organisation överlever inte bara på grund av att organisationen fungerar. Nej, det handlar istället om *hur* organisationen *står i förhållande* till *konkurrerande* företag och organisationer i sin omvärld (Sunesson, 2006).

Samarbete och samverkan har idag blivit till två positivt värdeladdade ord. Speciellt eftersom begreppen oftast används som generella framgångsstrategier för ökad chans till organisatorisk överlevnad i en allt hårdnande omvärld (Hjortsjö, 2005). Samverkan och samarbete har även de blivit till en slags *normativ organisatorisk föreställning*, inkluderande tanken att avsaknad av samarbete/samverkan gör en organisation eller ett företag mindre *förtroendegivande* för sina kunder, *mindre effektiv* i sin produktion och därmed också *mindre professionell*, jämfört med de organisationer som samarbetar eller samverkar med en andra eller tredje part (Lindberg, 2009).

Ett illustrativt exempel på samarbete och samverkan står företagen Adidas och svenska klädmärket WeSC för. Adidas har aldrig tillåtit ett företag att manipulera Adidas väletablerade logotyp, eftersom Adidas logotyp under decennier har representerat en viss stil, en viss attityd och en specifik status. Men år 2004 tillät Adidas företaget WeSC att tillverka en ny skomodell tillsammans med dem. Skon tillverkades av Adidas men hade en ny logotyp bestående av både WeSC och Adidas logotype. Det blev ett förträffligt resultat och företagets samverkan och sällsiffror ökade över hela världen – samarbete och samverkan var verkligen lyckokoncept och generella universallösningar, för att öka medborgarnas konsumtion, öka företagets respekt och öka deras effektivitet inom framförallt fältet för livsstilsmode (Internetreferens 1).

Det är emellertid inte bara i den privata sektorn som allt fler samverkansprojekt går att skåda, samverkan finns även inom den offentliga sektorn (Lindberg, 2009). Inom den offentliga myndigheten Försäkringskassan samarbetas och samverkas det med många utom-

stående parter. En av dessa partners är den andra offentliga verksamheten Arbetsförmedlingen. Samverkansprojektet mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har som mål att minska långtidssjukskrivningarna i Sverige genom att knyta samman olika privata och offentliga myndigheter, organisationer och företag i en slags åtgärdskedja, med det gemensamma målet att hjälpa långtidssjukskrivna individer tillbaka ut i arbetslivet. Just detta samverkansprojekt bedrivs genom kontakter med en rad olika praktikplatser och utbildningsalternativ. Med hjälp av samverkan mellan sig själva och andra privata och offentliga myndigheter, organisationer och företag tror Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen som offentliga verksamheter, att de mer effektivt ska kunna uppnå de mål som Sveriges regering har tillskrivit dem i regleringsbrevet för år 2011 (Försäkringskassan, 2011).

Blir resultatet av samverkan alltid detsamma oavsett organisationskontext? Nja, i takt med att samarbeten och samverkansprojekt går att finna i allt fler privata och offentliga sammanhang, verkar det emellertid som om de två begreppen kan anta ett antal olika skepnader och uttryck, beroende på i vilken organisationskontext de placeras. Det finns därtill ett antal studier av begreppen som belyser att deltagarna inom samverkansprojekt inte riktigt vet varför de samverkar med varandra, än mindre vad begreppen samverkan och samarbete betyder i teorin och hur de sedan utförs i praktiken (Lindberg, 2009).

Denna studie handlar om begreppet samverkan. Anledningen till att den gör det beror på att samverkan som fenomen och organisatorisk arbetsform, har blivit allt mer populär inom offentlig verksamhet under de senaste decennierna. Begreppet har dessutom vid flera tillfällen tidigare studerats i vetenskapliga studier, men det saknas fortfarande goda vetenskapliga argument för varför offentliga verksamheter samverkar med varandra. Denna avsaknad av argument till varför offentliga verksamheter väljer att samverka med varandra tros ligga i att de två begreppen samarbete och samverkan, tidigare ofta blandats ihop med varandra, vilket resulterat i felaktiga slutsatser om samverkans slutgiltiga utfall oavsett organisationskontext (Lindberg, 2009). Ämnet är dessutom intressant att studera inom ramen för offentlig förvaltning och med perspektivet ledning och styrning, eftersom samverkan många gånger används av diverse olika organisationsledningar som en slags universallösning för framgång, ökad legitimitet och konkurrenskraft. Detta görs emellertid utan att ledningen egentligen vet hur och vad de förväntar sig av sin samverkan. Det saknas idag på grund av detta studier av samverkan, där flera offentliga aktörer från olika politiska dimensioner samverkar med varandra och vad resultatet av ett stort offentligt samverkansprojekt har blivit. Har till exempel projektet övergått till samarbete istället för att vara samverkan?

Kapitel 2 – Begreppet samverkan

Detta kapitel syftar till att ge en bakgrund till begreppet samverkan och sammanfatta tidigare forskning om samverkan. I detta kapitel presenteras även studiens syfte och frågeställningar tillsammans med en motivering till varför jag har valt att studera just det samverkansprojekt som jag gjort. Kapitlet avslutas med en överblick över studiens fortsatta disposition.

Men först, var kommer begreppet samverkan från? Jo begreppet kan kopplas samman med teorin om *organisatorisk särkoppling*. Organisatorisk särkoppling är en form av organisatorisk myt som införs i organisationer av bland annat *konsulter, företagsledningar* och/eller *uppdragsgivare*. En organisatorisk särkoppling har som syfte att öka organisationers *legitimitet* gentemot deras omvärld. Det vill säga, genom att använda sig av en organisatorisk myt, kan en organisation möta de krav som ställs på den av dess angränsande omvärld utan att egentligen göra något rent konkret (Eriksson-Zetterquist, 2009). Ett exempel på organisatorisk särkoppling är till exempel myndigheten X som är avsedd för att hjälpa bostadslösa i Y-stad. Som ett svar på medborgarnas i Y-stads krav om fler bostäder, kan myndigheten X i ett offentligt uttalande i nyhetstidningen Q säga: - ”Ja, vi som myndighet, ser att det finns en massa hemlösa människor i Y-stad och ja, vi samarbetar och samverkar med bostadsföreningar och socialkontor för att hjälpa dessa stackars hemlösa individer att finna ett nytt hem”. Dock utelämnas vad som konkret ska göras, vem som ska göra det och vad som ska hända vidare i Y-stad. Den organisatoriska särkopplingen består således i att myndigheten, efter uttalandet till nyhetstidningen Q, åter igen kan luta sig tillbaka och fokusera på att samverka med såväl social- som bostadskontor, utan att något direkt *måste* hända.

Varför är det på detta viset? Jo därför att, efter det att uttalandet är framfört och efter det att beslutet är fattat, inom och mellan de berörda myndigheterna och organisationerna som ska hjälpa de hemlösa med nya bostäder, har myndigheten uppmärksammat problematiken med hemlösa människor inom kommunen. Medborgarna i Y-stads upprörda känslor har hörts och uppmärksammas vilket även lett till att de för stunden har tystnat. De berörda myndigheterna samverkar via möten, kunskapsträffar och gemensamma aktiviteter för att lösa problematiken. Slutet gott, allting gott, eller? Vad var det egentligen som hände? Fick hemlösa Ola verkligen en ny bostad i Y-stad...? Nja...(ibid.)

Vad är skillnaden mellan samarbete och samverkan?

Teorin om organisatorisk särkoppling är enligt min mening ryggraden i problematiken kring begreppen samarbete och samverkan. Det är även med anledning av denna teori som ämnet idag är angeläget att studera mer i detalj, såväl ur ett perspektiv för offentlig förvaltning som

ur ett globalt samhällsvetenskapligt perspektiv. Lindberg (2009) är en av flera forskare som tidigare valt att vetenskapligt studera de två begreppen samarbete och samverkan tillsammans med dess olika definitioner och varierande utfall. Författarens tidigare forskning påtalar framförallt att organisering mellan organisationer ofta inkluderar en mängd olika begrepp, vilka alla på ett eller annat sätt beskriver *interorganisatoriska strukturer* och *aktiviteter*. Samarbete, samverkan, samordning, koalition, nätverk, allians och partnerskap är alla en del av interorganisatoriska strukturer och aktiviteter, vilka bör hållas isär i vetenskapliga studier. Framförallt de två begreppen samarbete och samverkan har denna problematik. Begreppen blandas ofta ihop, trots att de har sina egna förklaringar och innebörd. Problematiken med begrepps användningen är enligt Lindberg (2002) att många författare av tidigare samarbets- och samverkansstudier glömmar av att göra detta, vilket medför att författarna ofta ser på begreppet samverkan som positivt och nyttigt, oavsett typ av organisation eller organisatoriskt sammanhang.

Lindbergs (2002) tidigare samverkansstudier har förutom detta även belyst teorin om "Kopplandets kraft – om organisering mellan organisationer". Samverkan oavsett organisation, syfte och mål, har nämligen inte alltid den positiva effekt som önskas, om inte de olika samverkansaktörerna kopplas samman till en slags *samverkanskedja* med gemensamma mål och gemensamma strategier, för att uppnå de slutgiltiga gemensamt uppsatta målen. Vad Lindberg (2002) följaktligen tycks föreslå, är att samarbete och samverkan egentligen handlar om olika *arbetsprocesser*, vilka ständigt involverar en eller flera olika aktörer. Aktörerna innefattar på så vis även olika organisatorisk bakgrund, vilket tillsammans kan skapa en rad olika samordningsproblem. Det vill säga, om inte de olika aktörerna inom samverkan klart och tydligt kan kopplas samman och utgöra en åtgärdskedja bestående av gemensamma mål, syften och tillvägagångssätt, ja då lyckas de inte heller i sin samverkan oavsett om de olika aktörerna är bra på att samarbeta eller inte (ibid.).

Som ett prov på Lindbergs (2002) teori om samverkanskedjan, genomförde Carlström och Berlin (2009) en studie av hur polis, brandkår och ambulans, även kallade "blåljusmyndigheterna" samverkade på ett antal olycksplatser runt om i Sverige. Författarna fotograferade, intervjuade och studerade noggrant hur de olika blåljusmyndigheterna reagerade och agerade på en olycksplats. Med hjälp av begreppet *synkron samverkan* förklarar författarna att trots att alla blåljusmyndigheter fanns närvarande på en olycksplats med avsikt att fungera som en samverkanskedja, samverkade de ändå inte med varandra rent praktiskt. I stället var det på det viset att de olika blåljusmyndigheterna trots samarbete med att "lösa situationen – olycka", hela tiden höll sig var och en "på sin kant". Ingen, oavsett polis, ambu-

lanspersonal eller brandman verkade vara villig eller förmögen att ta *ansvar* och leda aktionen. Avsaknaden av en tydlig ledare som hade det slutgiltiga ansvaret resulterade i att ingen heller var villig till att gå över gränsen för vad den egna moderorganisationen tillät dem att göra. Polisen satte till exempel upp sin plasttejp på olycksplatsen för att sedan enbart ställa sig och vänta på att brandkår och ambulans skulle slutföra räddningsaktionen, genom att bärga bilvraket och köra den skadade till sjukhus. Utan en klar ledare som har ansvaret för det samarbete som ska utföras eller ett aktivt *gränsöverskridande* mellan de olika samverkansaktörerna, spelar det ingen roll hur väl olika samverkansaktörer samarbetar eller kopplas till varandra. För faktum kvarstod, utan aktivt gränsöverskridande finns det ingen samverkan överhuvudtaget, menar Carlström och Berlin (ibid.) avslutningsvis.

Hjortsjö (2005) studerade samverkan mellan samlokaliserade offentliga myndigheter, organisationer och förvaltningar. Samlokaliseringen, alltså att alla organisationer sitter i ett och samma hus, torde nämligen i teorin även den öka förmågan att vara gränsöverskridande i samverkan. Framförallt eftersom de olika aktörerna skulle bli mer "vana" och bekanta med varandra, vilket likaså skulle medföra att de vågade lämna moderorganisationen och därmed öka integrationen mellan sig själva och de olika samverkande aktörerna. Dessvärre fann Hjortsjö (2005) att det också i samlokaliserade samverkansprojekt fanns en problematik med att vara gränsöverskridande, vilken främst grundade sig på tre huvudfaktorer; *sekretess, makt* och *gruppsykologi*.

Studiens övergripande syfte och frågeställningar

Denna studies grundläggande syfte är att studera samverkan, det vill säga, hur det samarbete som utförs mellan personal med olika professioner och med olika organisationstillhörigheter, tar sig uttryck i ett pågående samverkansprojekt. Med utgångspunkt i ett samverkansprojekt med elva offentliga myndigheter, organisationer och förvaltningar tillhörande flera olika politiska dimensioner eller nivåer, vill jag således studera vad samverkan är, tillsammans med hur samverkan utförs, vad det samverkas kring och vilka samverkans huvudsakliga fördelar och begränsningar kan tänkas vara. Detta kommer att ske genom användandet av följande tre frågeställningar:

1. *Varför samverkar offentliga myndigheter med varandra?*
2. *Vad är samverkans förutsättningar samt begränsningar?*
3. *Hur ser relationen ut mellan de tankar som finns om samverkan och det som konkret utförs inom ramen för ett samverkansprojekt?*

Val av studieobjekt

Eftersom studien först och främst avser att studera varför och hur offentliga myndigheter väljer att samverka med varandra, har jag valt Kunskapscentrum i Göteborgs Stad. Valet av studieobjekt baseras först och främst på att Kunskapscentrum i Göteborgs Stad är en linjeverksamhet som består av inte mindre än elva olika offentliga myndigheter, organisationer och förvaltningar, det vill säga, samverkan bedrivs inte enbart i projektform med en börja och ett slut. Samverkan är istället kontinuerligt och ständigt pågående.

Kunskapscentrums samverkan är därtill en intressant verksamhet att studera eftersom de samverkande parterna befinner sig inom flera olika politiska dimensioner, det vill säga, de är statliga myndigheter, region och kommunala offentliga förvaltningar med mötesplats inom Göteborgs Stads stadskansli. Kunskapscentrums verksamhet syftar till att hjälpa individer som har sammansatta och komplexa problem. Närmare bestämt, de samverkande parterna hanterar en samhällsproblematik som inte enbart kan lösas av en myndighet eller en profession, utan snarare är beroende av ett helt nätverk av kunskap och resurser från ett antal olika offentliga instanser.

Avslutningsvis är studieobjektet Kunskapscentrums verksamhet intressant att studera eftersom dess samverkan fyller en mycket viktig funktion i vårt demokratiska svenska samhälle; att stötta och hjälpa de deltagande parterna och den enskilda medborgaren mot den organiserade brottsligheten inom Göteborg Stad.

Disposition av uppsatsen

Studien är disponerad på så vis att i kapitel 3 redogörs för samverkan utifrån teoretiska perspektiv och tidigare forskning. Kapitlet avslutas med en sammanfattning och förklaring av de begrepp som kommer att användas i analysen av den samverkan som idag pågår mellan de olika aktörerna inom Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet. Kapitel 4 är studiens metodkapitel, där presenteras bland annat tillvägagångssättet för studien, vald metod, datainsamling samt bearbetning och analys av de data som slutligen ska redovisas i kapitel 5. Kapitel 5 ger en överblick över Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet och vad organiserad brottslighet är. I detta kapitel redogörs likaså för vilka Kunskapscentrums egna skrivna motiv och syften är med sin samverkan. I kapitel 5 och 6 redovisas insamlad data. I kapitel 7 sker analysen av data insamlad från den studerade verksamheten. Studiens slutdiskussion och slutsatser presenteras i kapitel 8. Reflektioner och förslag till fortsatt forskning redovisas i det avslutande kapitel 9.

Kapitel 3 – Hur samverka och omkring vad samverka?

När den offentliga sektorn skall studeras, kan det vara bra att belysa hur offentlig sektor skiljer sig från privat sektor (Lindberg, 2009). I detta kapitel kommer denna skillnad att presenteras. Kapitlet avser att vara ett teoretiskt ramverk till begreppet samverkans motiv, fördelar respektive begränsningar. Detta genom att begrepp som organisatoriskt fält och dess omvärld redogörs för. Men också den lagtext som många gånger styr den offentliga sektorn kommer att lyftas fram. Syftet med detta kapitel är huvudsakligen att ge läsaren en bild av vad offentlig sektor och offentlig förvaltning är samt klargöra vilka tidigare teoretiska aspekter som finns av begreppet samverkan. Kapitlet syftar även till att förklara hur samverkan ser ut och vad begreppet i tidigare samverkansstudier definierats som. Det kommer även att framföras en tanke om hur och varför begreppet samverkan introducerats från den privata till den offentliga sektorn och denna diskussion syftar huvudsakligen till att skapa en bild över vad resultatet av denna introduktion till den offentliga sektorn har blivit. Kapitlet avser även att belysa vem, alltså vilka individer eller organisationer, som samverkar med varandra och vad det är som dessa individer/organisationer samverkar kring. I slutet av detta kapitel presenteras en analysmodell, det vill säga den modell av samverkan som fortsättningsvis kommer att användas för att presentera och analysera empirin.

Vad är offentlig makt, organisatoriskt fält och dess omvärld?

Den grundläggande principen för den offentliga makten regleras av Sveriges Rikes Lag. Ett arbete inom offentlig förvaltning innebär således ett arbete med en gemensam värdegrund. Denna värdegrund går att finna i grundlagen och i regeringsformens första kapitel. Den första och överordnade principen för en anställd i en statlig offentlig förvaltning är demokrati. Demokrati betyder att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. Varje statsanställd ska följaktligen i sitt dagliga arbete ha som utgångspunkt att det är folket som är uppdragsgivaren och att all offentlig maktutövning måste ha stöd i Sveriges Rikes Lag (Internetreferens 2). Med utgångspunkt i Sveriges Rikes Lag har den offentliga makten och de offentliga förvaltningarna till uppgift att via politik, åstadkomma, skydda och bevara demokratins förhållanden i Sverige. Politiken omfattar därför de viktigaste processerna för att lösa samhällets gemensamma problem, framförallt eftersom den offentliga förvaltningen ansvarar för att praktiskt genomföra politiken i vårt samhälle. I central lagstiftning om statsbudgeten och förvaltningen framgår det att offentlig förvaltning ska vara baserad på effektivitet och service (Internet referens 2).

Regleringsbrev är benämningen på de regeringsbeslut som utfärdas årligen för att styra varje myndighets verksamhet. Regleringsbrevet gäller för ett visst budgetår, till skillnad från regeringens instruktion för myndigheten (eller motsvarande) som gäller tills den ändras. Regleringsbrevet anger vid behov mer kortsiktiga prioriteringar för myndighetens verksamhet. Instruktionen anger myndighetens grundläggande uppgifter. Innehållet i regleringsbrevet utgår från riksdagens beslut om statsbudgeten och regeringens ambitioner. Normalt har också fackdepartementen en dialog med respektive myndighet om regleringsbrevet under hösten. Regleringsbrevet består ofta av två delar: en verksamhetsdel som bland annat kan ange regeringens uppdrag och mål för verksamheten samt krav på återrapportering och en finansieringsdel som anger de finansiella förutsättningarna för myndigheten (Internet referens 2).

En offentlig myndighet, organisationen eller förvaltning är emellertid ingen isolerad enhet i samhället, utan den måste hela tiden förhålla sig till *sin omgivning* (Sunesson, 2006). I ny institutionell teori används begreppet *organisatoriska fält* för att ge omgivningen till de offentliga myndigheterna, organisationerna och förvaltningarna en innebörd. Ett organisatoriskt fält innebär i korthet, en avgränsning och att organisationer delar ett gemensamt *meningsskapandesystem* (DiMaggio & Powell, 1983) Ett organisatoriskt fält är en plats där olika organisationer bildar ett avgränsat område för institutionellt liv (ibid.). Ett organisatoriskt fält formas framförallt av liknande *normer* och *principer* för vad som är bra och dåligt, tillåtet och otillåtet (Sahlin-Andersson, 1989). Det är därmed inte organisationerna som sådana, som avgör avgränsningen för det organisatoriska fältet, utan snarare vad det är som *förenar* de olika organisationernas arbeten. Det organisatoriska fältet utgör en gemensam referensram där de olika aktörernas delade tro på betydelsen av det som håller fältet samman (Hjortsjö, 2005). Inom ett organisatoriskt fält delar organisationer bland annat på *resurser* och de *producerar* en likartad service. I ny institutionell teori är förståelsen av organisatoriska fält central, företrädesvis eftersom omgivningen påverkar organisationen att anpassa sig till vissa företeelser och värderingar som ger ingående verksamheter en viss karaktär. I en ömsesidig process försöker organisationerna hela tiden anpassa sig till vad som förväntas av dem i en specifik situation (DiMaggio & Powell 1983).

Meyer och Rowan (1977) valde tidigt att studera organisatoriska fält och belyste även tanken om att det är i en organisations omgivning som det finns *rationaliserade* eller *organisatoriska myter*. Myterna syftar framförallt till att ange hur saker och ting i teorin ska vara eller bör organiseras. Det vill säga, vad omgivningen anser som legitimt och accepterat. Kravet på *legitimitet* innebär därför att en formell struktur inte behöver vara utformad

effektivt i förhållande till en given uppgift. Snarare är det i stället så, att en formell struktur består av kulturellt betingade föreställningar om vilket som är det rätta sättet att organisera den verksamhet som det är frågan om (Meyer & Rowan 1977).

En organisation som står för normer, vilka betraktas som viktiga av både dess medlemmar och samhället har blivit en institution (Eriksson-Zetterquist, 2009). Eriksson-Zetterquists (2009) definition av institutioner är att en institution är ett kognitivt fenomen som handlar om *kunskaper, föreskrifter (lagstiftning) och föreställningar*. En institution kan på så vis sägas vara en uppsättning av normativa och regulativa strukturer som uttrycker en kollektivt delad uppfattning. Denna struktur kan vara mer eller mindre uttalad och medveten samt mer eller mindre tydlig. Institutioner grundas därför på upprepande handlingar och institutioner påverkar hur människor handlar både som individer och som medlemmar av en specifik organisation (ibid).

Institutionalisering handlar om att normgivande faktorer tolkas av individer inom en organisation, som *socialt sanna fakta*, varigenom de normgivande faktorerna omvandlas till något självklart. Institutionalisering leder på så vis till ökad likriktning och minskad mångfald, genom att organisationer inom samma fält bygger in samma standardiserade föreställningar i sina strukturer. De institutionella reglerna får på detta sätt effekter för hur organisationers struktur ser ut, men påverkar även det praktiska arbete som utförs inom dem (Eriksson-Zetterquist, 2009).

Enligt ny institutionell teori (Eriksson-Zetterquist, 2009) äger själva institutionaliseringen i en organisation rum ovanför organisationsnivån, inom det organisatoriska fältet. Institutionaliseringen är med andra ord *interorganisatorisk*. Grape (2010), har också studerat organisation och ledarskap inom offentlig förvaltning och lyfter tanken om att institutionaliseringens konkreta uttryck, kan vara i form av lagstiftning, regelverk eller myndigheters uppbyggnad och kunskapssystem. Organisationer inom ett organisatoriskt fält kan på det sättet uppvisa olikheter sinsemellan, även om de förenas i ett gemensamt fält. I denna uppsats ingår inte mindre än elva olika verksamheter i ett och samma organisatoriska fält, det vill säga Kunskapscentrum i Göteborg Stad, vilka samarbetar mot den organiserade brottsligheten. Kunskapscentrums storlek och antalet medverkande aktörer kan därmed tänkas orsaka att inte mindre än elva olika kunskapssystem ska samverka med varandra inom samma organisatoriska fält. Konflikt kan följaktligen bli ett resultat av att så många kunskapssystem ska samverka menar Grape (2010). En tanke som organisationsforskaren Lindquist (2000) även har valt att definiera som problematik mellan olika *institutionella sfärer*, ett begrepp som

avser att tydliggöra användningen av olika logiker inom ett och samma organisatoriska fält, där konflikt mellan olika organisationer kan uppstå (ibid.).

Thompson (1997) är en författare som framförallt har studerat hur offentliga myndigheter väljer att hantera till exempel offentliga skandaler inom offentlig förvaltning vilket medför att han väljer att vidga Lindquists (2000) begrepp om institutionella sfärer genom att poängtera att förhållandet mellan en organisation och dess omgivning, det vill säga främst andra organisationer och myndigheter, är en fråga om *makt och beroende*. Det är därmed viktigt för en organisation att vara relativt lite beroende av sin omgivning (Hjortsjö, 2005). För att kunna vara detta kan en organisation använda sig av olika *strategier*, som till exempel att *avgränsa* sig helt från omgivningen. För många organisationer kan detta vara en mycket svår uppgift. En organisation kan tillika välja att göra omgivningen mer *beroende* av den aktuella organisationen än tvärtom. Genom *konkurrens* kan en organisation försöka öka omgivningens beroende av specifik organisation i en viss situation. Detta görs framförallt för att inte hamna i en beroendeställning gentemot omgivningen (ibid.). Thompson (1997) menar vidare att organisationer samverkar med varandra för att skaffa sig makt och konkurrenskraft gentemot element i deras gemensamma omgivning. Genom att skaffa sig makt i förhållande till omgivningen, reduceras även en osäkerhet inför de andra samverkande aktörerna. Hur mycket olika aktörer låter sig involveras i ett samverkansprojekt är en fråga om *inskränkning* av den egna *handlingsfriheten* i förhållande till vad de kan förväntas få ut av samverkan. Thompson (ibid.) väljer därmed att dela upp samverkan i olika grader av *handlingsutrymme* och *inflytande*, där *avtal*, *kooperation* och *koalitionsbildning* anger ökande grad av inflytande och minskande grad av handlingsfrihet. Samverkan är betydelsefull för människobehandlande organisationer, framförallt eftersom samverkan tillåter aktörerna att både erhålla och kvarhålla resurser (ibid.).

Lindberg (2009) menar att *legitimitet* är ett viktigt konkurrensmedel inom ett och samma organisatoriska fält. Tillskriven legitimitet från omgivningen säkrar organisationens resurstillgångar och därmed dess överlevnad. Ett sätt att säkerställa fortsatt legitimitet är att använda sig av andra lyckosamma organisationers reformer och praxis (Lindberg, 2009). Legitimitet förklarar därmed varför organisationer strävar efter utrymme inom ett visst kunskapsområde eller organisatoriskt fält. Idag konkurrerar offentliga myndigheter, organisationer och förvaltningar ständigt om resurser av olika slag, till exempel ekonomiska resurser, men också kunskapsmässiga, i form av kompetent personal. Genom samverkan får olika offentliga organisationer tillgång till varandras olika resurser även om det ibland blir kostsamt (ibid.).

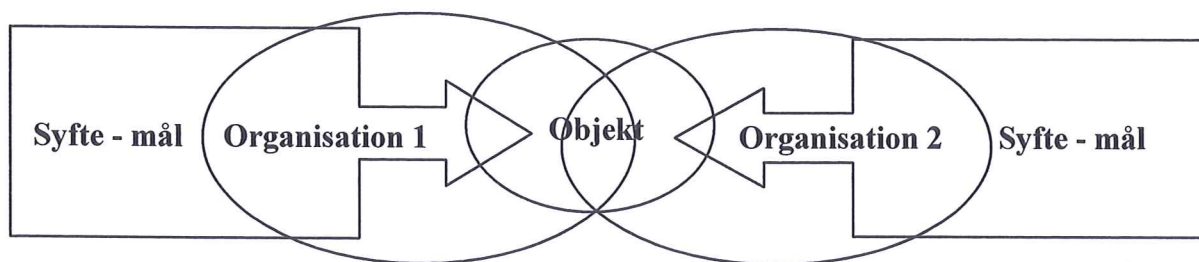
Scott och Meyer (1983) ser ett organisatoriskt fält som en *organisations domän* vilken består av de *produkter* eller den *service* som den alstrar och de typer av klienter eller konsumenter som den ger service åt. Begreppet *domänkonflikt* syftar av den anledningen på de spänningar, som kan uppstå när två eller flera organisationer gör anspråk på samma område. Konfliktområden uppstår, enligt ny institutionell teori (Eriksson-Zetterquist, 2009), framförallt när organisatoriska fält är nya och under utveckling eller när de är lågt institutionaliserade. För organisatoriska fält som har nått hög grad av institutionalisering finns det ofta väl utarbetade kognitiva och normativa spelregler för den gemensamma verksamhet som bedrivs (Hjortsjö, 2002).

Vad är att samverka och hur ser samverkan ut?

Det finns idag lika många definitioner av begreppet samverkan som det finns pågående samverkansprojekt (Lindberg, 2009). För att fördjupa och spetsa till de olika definitionerna av begreppet samverkan, söker jag i Svenska Akademiens (2010) ordbok. *Samarbete* definieras som *att arbeta tillsammans* eller att anstränga sig gemensamt, vilket med andra ord tycks inkludera att en arbetsuppgift är ömsesidig. *Samverkan* har, enligt samma ordbok, en vidare, mer övergripande mening. Samverkan är när en person eller *en sammanslutning av personer* arbetar/utövar en verksamhet tillsammans, för att uppnå ett gemensamt eftersträvat *mål*. Inom ramen för samverkan sker samarbete, men även *samordning* och *koordinering*.

Förklaringen är relativt tydlig, men jag tycker ändå att den saknar det som framförallt Lindbergs (2009), Carlström och Berlins (2009) och Hjortsjö (2005) studier funnit – nämligen betydelsen av gränsöverskridande och interaktion inom samverkan. Det är därför bättre att använda Huxham och Vangen (2005) definition av samverkan. Författarna menar nämligen att förutom att människor interagerar och samverkar tillsammans som en social aspekt, så behövs det ett klart "*objekt*" för dem att samverka kring. Detta objekt kan tvinga människorna eller organisationerna att gå över gränsen för den egna sfären, för att lyckas uppnå sina egna syften. För att få vara samverkan, enligt Huxham och Vangen (2005), krävs alltså ett rent *gränsöverskridande* och att samverkan har av *ett klart syfte*, till exempel *att förbättra eller att förändra* något kring objektet. Samverkan handlar därtill även om *målinriktade handlingar* som utförs tillsammans med människor från andra organisationer för att uppnå ett slutgiltigt positivt slutmål. För en tydlig bild över denna förklaring, har jag konstruerat en egen modell över samverkans struktur och syfte utifrån Huxham och Vangens (2005) definition av samverkan. Se Figur 3.1.

Figur 3.1 Samverkan utifrån Huxham och Vangens (2005) beskrivning



Samverkan och dess introduktion i offentlig förvaltning

Anledningen till att fenomenet samverkan fått allt större betydelse i den offentliga sektorn beror framförallt på att den svenska offentliga sektorn och de offentliga förvaltningarna i synnerhet, under de senaste decennierna har debatterats och kritiserats mycket hårt både i TV och i tidningar (Lindberg, 2009). Kritiken har framförallt belyst att sektorn uppfattats som ineffektiv och tillika dåligt anpassad till omvärlden och medborgarnas ökade krav (ibid.). Genom att överföra olika slags *reformer* från privat till offentlig sektor, har bättre effektivitet och legitimitet förutspåtts inom den offentliga förvaltningen (ibid.). I ny institutionell teori härleds denna transformation av reformer från privat till offentlig sektor till grupperingen "New Public Management", något som framförallt har till syfte att *ersätta* den *hierarkiska byråkratin* med *marknadslogik* (Powell, 1996). Introduceringen av privata reformer i offentlig sektor har även påverkat hur offentliga organisationer, myndigheter och förvaltningar den senaste tiden organiseras, styrs, kontrolleras och redovisar sin verksamhet (Eriksson-Zetterquist, 2009).

Samverkan är dock problematisk framförallt på grund av de olika *översättningsprocesser* som berör skillnaden mellan privat och offentlig förvaltning (Lindberg & Erlingsdottir, 2005). Med begreppet *översättningsprocess*, anser författarna (ibid) att den offentliga sektorn väljer att plocka upp idéer från den privata sektorn och sedan översätta dessa begrepp för att de ska passa in i den egna kontexten. Dessvärre hamnar idén ofta i händerna på olika konsulter, vilka kan tolka, handla och agera på många olika sätt. Detta medför även att det som översätts i en organisation, hela tiden omvandlas och blir till något nytt varje gång det byter kontext och individ. Det som är samverkan inom privat sektor blir därmed inte samverkan i offentlig sektor när begreppet har översatts och anpassats till den nya kontexten (ibid.).

Försöken att omvandla den offentliga sektorn med hjälp av idéer från den privata sektorn har emellertid inte lett till några självklara framgångar menar Powell (1996). Det

beror framförallt på att de *verktyg* som används inom privat sektor, inte alltid är de samma som inom offentlig sektor. Ett av dessa verktyg, vilket anses påverka effektiviteten i privat sektor, är begreppet *marknaden*. Marknaden betyder fritt väljande för kunden, men inom offentlig sektor finns det ingen självklar marknad. Denna organisatoriska skillnad medför problem både för den som ska välja och för de offentliga organisationerna poängterar Powell (1996) vidare. Verktuget *samverkan* är därmed ingen universallösning som importerats från privat sektor och som garanterar lycka och framgång för offentlig sektor. Nej, samverkan i privat sektor betyder att *konstruera tydliga gränser* mellan sin egen verksamhet och en annan organisations verksamhet för att vinna effektivitet och legitimitet (Powell, 1996).

Inom offentliga verksamheter är det dock svårt att bli mer *effektiv* och *framgångsrik* genom att konstruera tydliga gränser mellan sig själva och andra. Framförallt eftersom grundtanken för samverkan i offentlig sektor, med sin människofokuserade verksamhet, hela tiden strävar efter att *överskrida gränser* och att bli allt mer *transparent och öppen* för andra organisationer och deras verksamhet, i sitt syfte att lösa sammansatta och komplexa problem (Lindberg, 2009). Många stora frågor och problem faller dessutom inte inom ramen för en enda organisations gränser, utan de kräver istället insatser och resurser från en mängd olika aktörer från flera olika organisationer (ibid). Detta medför att samverkan inom privat sektor ser ut på ett sätt och inom offentlig sektor på ett annat sätt.

Vilka är aktörerna inom samverkan?

Varje samverkanskonstellation är unik utifrån vilka som deltar och uppgiftens karaktär (Lindberg, 2009). Dock kan det generellt sägas att aktörer i samverkan är de organisationer eller de yrkesgrupper som består av medlemmar av samma eller olika *profession*, som deltar i ett samverkansprojekt (ibid.). För att en yrkesgrupp ska kunna bli en profession måste den *förfoga över ett eget utrymme i den samhälleliga arbetsdelningen* (Abbott, 1988). Inom detta utrymme har professionen en stor autonomi och kan själv bestämma över hur problem ska identifieras, definieras och lösas. Professionernas yrkesverksamhet bygger på att de gör anspråk på att kunna klassificera olika problem inom ett område, förklara orsakerna till dessa och vidta olika åtgärder (ibid.).

När individer handlar å organisationens vägnar, är det sällan ”egenstyrda” handlingar, utan snarare insatser som är styrda av moderorganisationen eller deras profession (Hjortsjö, 2005). Aktören, det vill säga individen tillhörande en viss organisation och profession, handlar därmed utifrån sin roll som anställd inom just den egna organisationen eller utifrån vad den egna professionen föreskriver dem att göra. Omvänt gäller även när en aktör är

en hel organisation och denna agerar inom ett samverkansprojekt. Det är med andra ord individen som handlar för organisationens räkning, samtidigt som dessa handlingar är påverkade av organisationen själv. Agerandet medför att det går att se organisationer som skapare av aktörernas preferenser. Med tiden innebär detta resonemang att varje organisation utvecklar sitt inofficiella sätt att vara och agera, något som inte direkt är relaterat till de uppgifter som utförs inom ramen för samverkan sammanfattar Hjortsjö (2005).

Inom samverkan för flera olika professioner, finns begreppet *flerprofessionell samverkan*. En flerprofessionell samverkan karaktäriseras av en tydlig åtskillnad mellan yrkesgrupper, det vill säga olika professioner inom samverkande organisationer (Abbott, 1988). I en sådan samverkanskonstellation finns det yttre tecken på samarbete, eftersom medarbetarna träffas, gör överenskommelser och informerar varandra om arbetet utifrån en medvetenhet om att allas insats är nödvändig. Det finns dock oftast inget gemensamt formulerat mål eller ansvar för insatsen, än mindre finns det en gemensam helhetssyn. I en flerprofessionell samverkan genomförs vanligtvis fasta formaliserade möten och arbetet baseras på en nära personkännedom. Samverkan kan därmed utvecklas till *professionsövergripande samverkan*. Professionsövergripande samverkan är när den enskilda medarbetaren känner sin egen professionalitet, men samtidigt respekterar andras kunskaper, beslutskompetens och handlingsutrymme (ibid.). Medarbetarna ingår på så sätt i ett jämbördigt sätt i att lösa uppgiften inom samverkan. På så vis menar Hjortsjö (2005) att det inom en professionsövergripande samverkan finns ett gemensamt ställningstagande till problemen och ett gemensamt ansvar för att lösa dem.

Samverkans fördelar och begränsningar i teorin

Det huvudsakliga problemet inom samverkan, belystes i inledningen av denna uppsats via Carlström och Berlins (2009), Hjortsjös (2005) och Lindbergs (2009) studier. Studierna poängterade framförallt att det krävs en aktör som tar ansvar och en viss form av en *interaktion* samt aktivt *gränsöverskridande*, mellan de människor eller organisationer som befinner sig inom ramen för en samverkan. I begreppet samverkan finns därmed ett *implicit* antagande om att det finns gränser och att dessa gränser hela tiden ska överskridas (Danermark, 2000). Samtidigt som samverkan verkar vara en betydelsefull aktivitet i många olika verksamheter, är mötet över gränser emellertid inte helt oproblematiskt. Problematiken uppstår oftast på grund av att organisationer ofta skiljer sig åt både vad gäller organiseringsprinciper, regelverk samt kunskaps- och förklaringsmodeller (Danermark & Kullberg, 1999).

En tidig specifikation av samverkans *förutsättningar*, konstruerades av psykiatrikern Berggren (1982). Specifikationen avgränsar olika grader av *interaktion* mellan verksamheten och dess samverkande aktörer och Berggren (ibid) menade framförallt att förutom att samverkans olika parter måste interagera med varandra, måste de även finnas en bra och klar *kommunikation* dem emellan. Förutom att det bör finnas en bra kommunikation inom samverkan behöver de medverkande professionerna även uppleva *närhet* till varandra. Det vill säga, ett *möte* ansikte mot ansikte. Med fysisk närhet menar Berggren (ibid.) även att de samverkande parterna finns på samma plats, det vill säga är *samlokaliserade*. Samlokalisering gör det nämligen möjligt för de olika samverkansaktörerna att enkelt kommunicera och *utbyta information* med varandra (ibid.).

Sahlin-Andersson (1989) utvecklar Berggrens (1982) tankar ytterligare genom att tillägga att organisationernas kamp om *resurser* och *målgrupp* spelar en avgörande roll för hur ett samverkansprojekt ska utvecklas. Till exempel går det att se på samverkan ur en vinstaspekt, vilket betyder att samverkan många gånger förväntas *förstärka* den egna verksamheten, genom att resurser kompletteras eller används effektivare. Detta kan exempelvis ske genom mer information från den samverkande parten eller att denne arbetar på ett sätt som *gynnar* eller *avlastar* den egna verksamheten. Samverkan kan därmed även öka verksamheternas samlade effektivitet genom bättre resursutnyttjande (Sahlin-Andersson, 1989). Lindberg (2009) poängterar att förutom tidigare nämnda fördelar med samverkan, finns även en önskan om *ökad legitimitet* från omvärlden som en viktig del av varför många verksamheter idag väljer att samverka. De flesta samverkansprojekt har en *begränsad livslängd*. Vetenskapen om vad som händer efter projekttidens slut, kan ha betydelse för det arbete som sker inom en samverkan. Om samverkan inte blir bestående, faller det sig naturligt att tidigare samverkan kan gå förlorad och att de samverkande aktörerna inte är engagerade inom den samverkan som ska utföras (ibid.).

Makt, revir och dominans i samverkan

En organisations inre aktörer utgör en helhet eller en fastställd grupp av människor, vilka möjliggör en organisations fortlevnad, trots att dess olika aktörer byts ut efter hand (Hjortsjö, 2005). Inom samverkan finns därmed en implicit tanke om att organisationer ger individer en form av egen identitet. Detta är en tanke som Ahrne och Papakostas (2002) uppmärksammat. Författarna menar till exempel att organisatorisk identitet präglar den tillgång till resurser som en enskild individ kan få, genom tillhörighet i en specifik organisation. Identitet medför att det även kan existera *skillnader* mellan samverkans olika individer. Skillnaderna mellan

individerna förstärks och reproduceras främst genom att organisationer tenderar att *rekrytera* individer efter *likheter* och *skillnader*. Organisationer bidrar därmed till att skapa och upprätthålla en varaktig ojämlikhet mellan individerna som finns inom olika organisationer (ibid.).

Skillnader mellan olika individer skapar också olika sorters revir menar Ahrne och Papakostas (2002) vidare. Det finns enligt författarna *revir*, vilka kan anses vara positiva och det finns revir som kan anses vara negativa. Till de *positiva* reviren hör bland annat att en samverkande organisations egen struktur och egna gränser markeras. Detta sker genom att organisationen *profileras* och aktörerna på så vis snabbare kan *identifiera* sig med verksamheten och få *starkare motiv* för att samverka med en annan organisation. Bland de negativa aspekterna finns *motvilja* till förändringar samt överdrivna tendenser till *konkurrens* och *försvar*. Revir och det mänskliga beteende som revir kan skapa är intressant för samverkans fördelar och begränsningar. Schutz (1960) lyfter till exempel fram att grupputvecklingen och de *interpersonella relationerna* inom en grupp, hela tiden styrs av framförallt tre grundbehov; *tillhörighet*, *kontroll/makt* och *gemenskap/närhet*. Alla tre behoven behöver tillgodoses för att en grupp ska fungera. Under en grupps tillblivelse dominerar tillhörighetsbehovet. Tillhörighet innebär att ingå i en social gemenskap och att bli accepterad som gruppmedlem. En förutsättning för att detta behov ska tillgodoses är individens anpassning till de villkor som gäller i gruppen. Kontroll är ett efterföljande behov, vilket baseras på att medlemmen vill hävda sig i relation till de andra i gruppen. Medlemmen vill vara någon att räkna med. Behovet av kontroll markeras så länge individens placering i gruppen är oklar. Ju mindre kontrollbehov, desto större möjligheter för samverkan. Det tredje behovet, gemenskap/närhet, är behovet av att uppleva sig som omtyckt för den man är och att känna trygghet och närhet med andra. Den som fått sina gemenskapsbehov tillgodosedda upplever en frihet att välja mellan nära och distanserade relationer, mellan samverkan och självständigt arbete. Tillhörighet, kontroll och gemenskap anger medlemmarnas position och riktning i gruppen (ibid.). Individer med en bra relation sinsemellan samverkar bättre eftersom de lättare kan integrera med varandra (Smith, Nolen-Hoeksema, Fredricson, & Loftus., 2003). Personalomsättning inom ett samverkansprojekt kan även detta tänkas begränsa samverkan, eftersom täta *personalbyten* påverkar den personliga relationen. Ju högre personalomsättning desto svårare är det att bygga upp personkännedom och få en kontinuitet i ett samverkansprojekt (Lindberg, 2009).

Kommunikation, sekretess och koordinering i samverkan

Carlström och Berlins (2009) studie av samverkan mellan blåljusmyndigheter uppmärksammade framförallt att det ofta är avsaknaden av en ledare i samverkan som skapar en bristfällig interaktion. Författarna belyste därtill att svårigheter med interaktion ofta beror på *koordineringsproblem*. Det vill säga, oklarheter kring aktörers olika domäner, ansvarsområden, roller, behandlingsformer och syn på samverkan. *Kommunikation* eller brist på sådan *samt olika terminologier* kan där till även störa ett väl fungerande samverkansprojekt kompletterat Hjortsjö (2005). Av vikt anses därför att olika professioner från olika discipliner delar ett gemensamt språk. Med hjälp av ett gemensamt språk kan förståelsen av samverkansprojektets olika domäner och ansvarsområden underlätta de olika aktörernas infallsvinklar. Med hjälp av ett gemensamt språk kan ett ökat gränsöverskridande arbete skapas (Hjortsjö, 2005).

I flera samverkansstudier har det tidigare argumenterats för att *sekretess* begränsar informationsutbytet mellan samverkans olika aktörer (Hjortsjö, 2005). Sekretess ses dels som ett sätt att markera gränser mellan olika verksamheter men kan också vara ett problem när individer inom samverkan är styrda av olika sekretesslagstiftning, vilket medför att det är oklart vad sekretessen egentligen omfattar (Karlsson 2001). Informationsutbyte mellan olika aktörer i ett samverkansprojekt kan därtill påverkas av samverkansaktörernas tillhörighet i olika hierarkiska nivåer. Det vill säga det spelar en roll om samverkansaktörerna tillhör olika politiska dimensioner som kommun, stat, region eller landsting. Informationsutbytet försvåras framförallt av oklarheter om vilken information som får lämnas vidare eller inte (Hjortsjö, 2005).

Maktförhållanden mellan olika professioner från olika hierarkiska dimensioner kan påverka samverkan (Huxham, 1996; Lindberg, 2009). *Sekretess* och olika sekretessbelagda uppgifter kan på så vis bli ett sätt att avsäga sig samverkan. Framförallt eftersom sekretess är något som inte alltid kan brytas, bara för att ett samverkansprojekt pågår. Dessutom kan kunskap som har sekretesstämpel användas för att skapa makt eller inflytande inom ett visst område. Detta sker främst genom att en organisation eller en aktör skyller på sekretessen för att höja sin egen position gentemot andras (Hjortsjö, 2005). Sekretessens främsta uppgift är att skydda den "tredje partens" integritet, men sekretess hindrar samtidigt andra verksamheter från att få full insyn i ett pågående arbete. Hur mycket en verksamhet kan delge en annan verksamhet blir därmed en fråga om vad den *kan* och *vill* dela med sig av (Lindberg, 2009). Sekretess kan på så sätt bli ett instrument för att behålla kontroll och makt över andra (Lacey, 2001). Sekretessproblematiken kan dock kringgås om "mottagaren" av de samverkande parternas insatser blir en aktiv part i samverkan. Det går då att tala *med* mottagaren och

inte enbart *om*. Den ”tredje parten” blir på så vis ett subjekt snarare än objekt, vilket ökar möjligheterna att tillvarata sina egna intressen (Karlsson, 2001).

Sammanfattning av begrepp och analysmodell för samverkan

Efter denna genomgång av några idag existerande teorier om samverkans motiv, förutsättningar och begränsningar kan följande konstateras; Samverkan har ett antal definitioner och ses som en dels enande, men också konkurrenskraftig organisationsstrategi i kampen om resurser inom ett organisatoriskt fält. Begreppet samverkan har hämtats från den privata sektorn och översatts till den offentliga sektorn. Översättningen av begreppet har medfört att det som var samverkan inom privat sektor inte alltid har blivit det samma inom offentlig sektor. Med anledning av detta anses samverkan likaså vara en universallösning på ett problem som kanske fungerar bättre i teorin än i praktiken. Begreppen samverkan och samarbete blandas därtill ofta ihop och används synonymt med varandra, trots att begreppen har sin egen innebörd och sin egen struktur. Samverkan är därutöver en organisatorisk överlevnadsstrategi, baserad på att implicita fördomar om att det är nödvändigt att samverka för att överleva inom ett specifikt organisatoriskt fält. Samverkan handlar därmed om att utöva påtryckningar eller kontroll över en annan organisation och dess resurser, för att på så sätt dra egen nytta av den. Samverkan innebär därmed att organisationer samverkar kring ett gemensamt mål eller gemensamma intressen. Dessutom tror organisationer att de ska bli mer effektiva, stabila och legitima med hjälp av att samverka inom ett specifikt organisatoriskt fält. Jag har därtill belyst att samverkande organisationer hela tiden är beroende av de för tillfället anställda aktörerna, för att lyckas i sin samverkan. Aktörerna kan vara individer eller organisationer, vilka oftast har olika personliga relationer till andra aktörer i ett pågående samverkansprojekt. Relationer mellan samverkansaktörer kan leda till konflikt inom samverkan. För att begränsa uppkomsten av konflikt har jag belyst vikten av att ha en tydlig ledare i samverkan, god kommunikation och koordinering mellan de olika samverkande aktörerna. Avslutningsvis har jag lyft fram att olika sekretessbelagda uppgifter kan begränsa eller inskränka en samverkan från att vara gränsöverskridande, främst genom att sekretess används för att skapa makt.

De begrepp som sammanfattats i detta avsnitt omvandlas här och nu från att vara bara begrepp och teoretiska förklaring; till den figur (figur 3.2) eller den analysmodell som fortsättningsvis kommer användas som ”verktyg” för att presentera och analysera den data, alltså den empiri, som hämtas från Kunskapscentrum i Göteborgs stad. Analysmodellen behövs för att jag skall kunna svara på de frågeställningar som studien avser att undersöka i

förhållande till studiens syfte och för att göra det möjligt att koppla tillbaka empirin till såväl tidigare som framtida forskning.

Figur 3.2 Analysmodell för samverkans teoretiska ramverk.

Vad är att samverka?	Varför samverka?	Hur samverka?	Vad samverka omkring?
En social aspekt kring ett klart objekt som sker genom gränsöverskridande för att uppnå ett klart syfte, till exempel att förbättra eller att förändra något kring objektet. Utförs via målinriktade handlingar som utförs tillsammans med för att uppnå ett slutgiltigt positivt slutmål.	Legitimitet Stabilitet Tydliggöra ansvarsområden Resurser/Målgrupp Ökad kompetens Respekt Förtroende Kunskap/information Kommunikation Konkurrenskraft Ökad interaktion Minska konflikt/ domänintrång	Projekt Nätverk Samlokalisering Samverkanskedja Synkron samverkan	Gemensamma gränssytor Kunskap Informationsförmedling Täta glappet myndigheter emellan. Bli eniga inom problemområden Lösö komplexa problem Koordinering Minska maktförhållanden och revirtänkande

Kapitel 4 – Den metod som skall användas i studien

Metod är ett tillvägagångssätt eller en strategi, som syftar till att kunna gå från en punkt till en annan inom en vetenskaplig studie (Kvale, 1997). Detta kapitel kommer således att framförallt handla om hur det går att ta sig från punkt A till punkt D. Punkt A för denna studie är framförallt det kapitel som redogör för samverkan introduktion i den offentliga sektorn, syfte och frågeställningar. Punkt B är det kapitel som belyser den tidigare forskning som finns om begreppet samverkan och punkt C är studiens empiri, det vill säga, det insamlade materialet från Kunskapscentrum i Göteborg stad. Vid punkt C används en specifik metod för att komma vidare till punkt D. Vid den slutgiltiga stationen punkt D och med hjälp av metoden i punkt C kommer även det som vi inte visste sedan tidigare om samverkan att framträda och bli synligt, tack vare att en speciell metod har använts.

Min "varför-fråga" och datan som förklarar därför att...

Det finns idag ett stort intresse för att samverka både inom privat och offentlig sektor, men det saknas kunskap om samverkans motiv och vad som sedan medför att samverkan lyckas eller inte lyckas i olika organisationskontexter. I tidigare forskning har det till viss del förklarats *varför* offentliga organisationer och myndigheter väljer att samverka med varandra. Tidigare forskning har därtill försökt förklara *hur* olika samverkansprojekt i teorin kan se ut rent strukturmässigt samt på vilket sätt samverkan rent praktiskt tar sig uttryck. Det saknas dock

kunskap om vilka faktorer eller komponenter som bidrar till uppkomsten av samverkan samt vad som begränsar eller gynnar samverkan.

Vetenskap syftar till att försöka nå utöver empiriska konstateranden genom att ta reda på vad det är som åstadkommit ett fenomen samt att skapa förståelse för varför ett visst fenomen uppträder på ett speciellt sätt (Malmer, 2003:59). Vetenskapen syftar också till att *skapa riktlinjer* för handling utifrån ett specifikt fenomen och vetenskapens viktigaste uppgift är förutom detta, att förklara företeelser som har observerats, det vill säga, att besvara "varför"-frågor. Varför-frågor inom området samverkan är till exempel; varför samverka? Eller varför lyckades, alternativt lyckades inte, samverkan inom en viss organisation? Denna studie har i och med detta resonemang med frågan "varför?" att göra. Svaret på frågan "varför?" ges naturligen med meningar som inleds med "därför att...". En förklaring till ett fenomen, börjar av den orsaken oftast med frasen "därför att...". Det fenomen som ska förklaras brukar kallas explanans. I denna studie utgör alltså samverkans motiv, fördelar och begränsningar explanandum och studien handlar om att få fram explanans, det vill säga, *variabler som påverkar samverkans motiv, fördelar och begränsningar* inom offentlig förvaltning samt eventuella samband mellan variablerna (Malmer, 2003:59). Denna studie syftar framförallt till att utveckla en förklarande teori för samverkans motiv, begränsningar och fördelar inom området för offentlig förvaltning.

Det finns inom vetenskapen många olika förklaringsmodeller till frågan – varför (Malmer, 2003:59)? En typ av förklaringar går ut på att finna *orsaker* samt *samband* till ett visst fenomen. Detta är det traditionella naturvetenskapliga sättet att få en förklaring till uppkomsten av ett fenomen. Ett klassiskt exempel på denna vetenskapliga förklaringsstyp, kan ses inom psykologin och följande hypotes; om en grupp av individer utsätts för ett slags stimuli, påverkar detta stimuli då deras förmåga att hantera ett annat stimuli simultant? Genom att till exempel beräkna svarstid och mäta hjärnaktivitet kan forskare sedan förklara orsaken till varför eller varför inte olika stimuli påverkar eller inte påverkar, en individs förmåga att hantera simultana stimuli. Inom samhällsvetenskapen finns det därtill förklaringar som baseras på att det finns en subjektiv vilja att åstadkomma något, att uppfylla ett visst syfte. Denna förklarings typ kallas *ändamålsförklaring*. Ett fenomen förklaras då med hjälp av de *mål* som fenomenet önskar uppnå, till exempel, en organisations aktiviteter styrda genom mänskliga handling, vilka även är styrda av egenstyrd individuell vilja. En tredje förklaringsstyp går ut på att förklara ett fenomen med hjälp av att fenomenet fyller en lämplig *funktion* för en organisation (Malmer, 2003). Funktionen ifråga har visat sig såpass bra att detta förklarar att fenomenet överhuvudtaget finns, ett exempel på funktionsförklaring är till exempel Darwins

(1859) lära om anpassning och överlevnad. En orsaksförklaring till ett fenomen bygger således på föregående händelser, en ändamålsförklaring hänvisar till avsedda efterföljande verkningar, medan en funktionell förklaring hänvisar till efterföljande faktiska gynnsamma verkningar (Malmer, 2003:60). I denna studie kommer samtliga tre förklaringsmodeller att användas för att förklara samverkans motiv. Med hjälp av Malmers (2003) metod, vilken baseras på de tre förklaringsmodellerna och tidigare presenterad teori har jag tagit fram tolv olika begrepp, *eller variabler*, vilka kan tänkas ha betydelse för samverkan, framförallt genom att förklara samverkans motiv till uppkomst, dess fördelar samt respektive begränsningar. De utvalda begreppen för denna studie är följande;

<u>Samverkans begränsningar</u>	<u>Samverkans fördelar</u>
Interaktion	Universallösning
Gränsöverskridande	Legitimitet/förtroende
Informationsutbyte	Resurs sparande/skapande
Sekretess	Effektivitet
Informella och formella grupper	Konkurrenskraft
Koordinering	Kompetensenande

Elster (1989; Malmer, 2003:59) menar att forskning framförallt handlar om att förklara observerbara fenomen genom att formulera och testa prövbara hypoteser. Min hypotes för denna studie är följaktligen ”att de tolv begreppen alla bidrar till att förklara fenomenet samverkans motiv, men att det finns två begrepp av dessa tolv begrepp, som påverkar samverkans fördel, respektive begränsning, mer än vad de andra begreppen gör”.

Jag har valt att placera ut de tolv begreppen i en figur (Figur 4.1) bestående av de tre förklaringsstyperna. Begreppen är placerade i de olika förklaringsmodellerna utifrån vilken förklaringsorsak som anges till begreppen i det teoretiska ramverket för studien. Begreppen är utplacerade enligt min egen förförståelse av begreppens innebörd samt anknytning till samverkan. Placeringen av begreppen i de olika förklaringsmodellerna kan därmed tänkas ha varit annorlunda om någon annan individ fått placera ut dem istället för att jag själv har gjort det. Nu blev det emellertid jag som placerade ut begreppet och därför blev placeringen av begreppen på det sätt som syns i figur 4.1. Figuren har som grundläggande syfte att göra det mer lättförståeligt för läsaren att följa resonemanget och tankarna om motiven till Kunskapscentrums samverkan, vilken förs i kapitlet för analys av data.

Figur 4.1. Hypotetisk modell som avser att presentera tänkbara förklaringar till samverkans motiv, begränsningar och fördelar.

ORSAK	ÄNDAMÅL	FUNKTION
Kompetens Resurser Effektivitet Informations utbyte	Gränsöverskridande Koordinering Interaktion Sekretess	Legitimitet Konkurrenskraft Informella/Formella Universal lösning

Insamling av primärdata - Urval av begrepp

Primärdata är information som inte varit insamlad eller publicerad tidigare (Kvale, 1997). Vägledande för urvalet av begrepp, eller variabler, som kan tänkas ha med samverkans motiv, fördelar respektive begränsningar att göra har varit Malmers (2003) urvalsteknik i boken "Ett pris blir till". Hur begreppen sedan kommer att användas beskrivs om en liten stund under rubriken "Hur har jag nu använt Malmers (2003) metod?"

Urvalet av begrepp består framförallt av följande kriterier; De använda begreppen ska kunna förknippas med många sorter av samverkan oavsett organisationstyp och verksamhetsområde. Därmed föll begrepp bort som är specifika för privat respektive offentlig förvaltning, såsom marknad och politik. Jag har därtill valt att använda allmänna begrepp i stället för preciserade begrepp, framförallt eftersom syftet med studien avser att ta fram generella riktlinjer för samverkans motiv, begränsningar respektive fördelar. Urvalet av begrepp baseras därför även på att begreppen inte ska vara synonymer med varandra. I denna studie kan till exempel begreppen sekretess och informationsutbyte eventuellt ses som synonymer. Detta är dock inte fallet. Sekretess är lagstadgad information som inte får delas ut hur som helst och informationsutbyte syftar mer till så kallad "tyst kunskap eller tyst erfarenhet" som de olika samverkande aktörerna besitter, vilken på så vis inte är beroende av olika sekretessbestämmelser. Jag hade till exempel kunnat kalla informationsutbyte för något annat för att göra skillnaden mellan de två begreppen mer tydlig, men med hänsyn till denna motivering, är det inte nödvändigt.

Fortsättningsvis valde jag att inte använda begrepp som inte direkt kan associeras med samverkan i studien. Jag ville inte heller att de valda begreppen skulle ha en negativ klang, på så vis försvann begrepp som revir, makt och dominans. Begreppen skulle även logiskt kunna placeras i de olika förklaringskategorierna. Begrepp som samverkanskedja, syn-

kron samverkan och projekt samt projekttid kom därför inte heller med. Det var även viktigt att det inte heller fick finnas för många begrepp. Jag tyckte själv att tolv begrepp var en bra total summa av begrepp och det fick därmed bli tolv begrepp som prövades i förhållande till samverkan i denna studie.

Det är dock inte en enkel uppgift att välja ut begrepp, framförallt eftersom ambitionen är att både finna förklaringar till samverkan, alltså vad det finns för olika motiv till att samverka och vad samverkans fördelar respektive begränsningar kan tänkas vara. Det kan i och med detta eventuellt behövas flera olika förklaringar och flera olika begrepp för att kunna förklara samverkans motiv, fördelar respektive nackdelar. Det kan likaså vara svårt att urskilja de olika förklaringarna från varandra. Det är dock oftast så att en vetenskaplig teori sällan ensam kan göra anspråk på att ge en slutgiltig och fullständig uttömmande förklaring till olika konkreta fenomen (Malmer, 2003). Vissa begrepp kan därtill även definieras olika och ingå i flera förklaringsmodeller. Det finns därför ett fortsatt behov av att komplettera bilden av de olika begreppens innebörd och betydelse, samt att erhålla kunskap om bakomliggande begrepp och variabler. Någon helt uttömmande förklaring eller "grand theory" går således inte att hitta till samverkan i denna studie. Jag måste helt enkelt nöja mig med förklaringar som skulle behöva ytterligare förklaringar vid ett senare tillfälle. Det är nog även på det viset att mina resultat och slutsatser i denna studie antagligen kommer att ge upphov till nya "varför-frågor" vilka även de kommer att kräva nya och fler "därför att" svar i framtiden. Kännetecknande för vetenskapen är ju trots allt att sökandet efter förklaringar aldrig tar slut, vi kan alltid komma en bit på vägen men målet att finna den fullständiga förklaringen förblir oftast långt bort (Malmer, 2003).

Urval av respondenter

Vid valet av respondenter ville jag först och främst använda mig av personer som har god erfarenhet, kännedom om och förståelse av det samverkansprojekt som bedrivs av respektive organisation eller myndighet delaktiga inom Kunskapscentrum i Göteborgs stad. Valet av respondenter för studien blev således naturligt att de som var samverkansansvariga inom varje myndighet även blev tillfrågade om att delta i studien. Både den så kallade styrgruppen och den så kallade kontaktgruppen, från de elva myndigheterna, organisationerna eller företagen blev följaktligen tillfrågade om deltagande i studien. Slutligen var det även elva styck- en samverkansansvariga som deltog i studien och de flesta av respondenterna tillhör styr- gruppen för Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet. Det finns egentligen inget större hot mot studiens validitet genom att respondenterna tillhör båda grupperna, utan de delta-

gande respondenterna är samtliga väl införstådda med sin myndighets delaktighet i den samverkan som sker inom Kunskapscentrum. Med anledning av detta urval, finns det inte någon anledning att presentera de intervjuades kön, ålder, profession eller befattning något närmare. I denna studie är samtliga respondenter "samverkansansvariga" oavsett kön, ålder, profession eller befattning inom den myndighet/organisation som deltar i själva samverkan mot organiserad brottslighet i Göteborgs stad.

Mitt urval av respondenter är av särskild vikt, eftersom frågeställningarna i studien främst ämnar belysa just samverkans motiv, fördelar och begränsningar, vilket medför att de respondenter som tillfrågas måste ha god kunskap om det projekt som drivs inom Kunskapscentrum i Göteborgs stad. Ingen belöning har delats ut till de medverkande i denna studie. Samtliga respondenter gavs även en möjlighet till att återkomma till mig efter avslutad intervju om de eventuellt hade kompletterande frågor efteråt. Respondenterna var också medvetna om att deltagande i denna studie var helt frivilligt, men att anonymitet *inte* kunde garanteras i studien, eftersom studien tydligt lyfter fram att den ämnar studera det samverkansprojekt som pågår inom Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet i Göteborgs Stad. De intervjuade individerna informerades slutligen även om hur och när de kunde ta del av studiens resultat samt att de när som helst under studiens gång kunde välja att avbryta sin medverkan.

Insamling av sekundärdata

Sekundärdata är data som är publicerad och utgiven i olika former och med varierande tillgänglighet (Kvale, 1997). Vid insamling av sekundärdata har jag använt mig av dels Kunskapscentrum i Göteborgs stads verksamhetsberättelse för år 2010, men också av Göteborgs Stadskanslis skriftliga förslag från 2008 till Kommunstyrelsen, vilken belyser inrättande av ett kunskapscentrum mot gängkriminalitet, organiserad brottslighet och otillåten påverkan i Västra Götaland. Förutom detta urval av sekundära data, har jag också gjort sökningar på internet, i böcker, i tidskrifter och i tidningsartiklar. Vid dessa sökningar använde jag mig framförallt av sökorden samverkan, collibration, motiv för samverkan och samverkans fördelar/begränsningar. Avsikten med att söka på Internet var att snabbt få en överblick över vad samverkans motiv, fördelar och begränsningar kunde tänkas vara inför kommande intervjuer och sammanställning av teoretisk bakgrund. Det var även av vikt att vara väl förberedd samt att ha goda kunskaper om vad samverkan tidigare definierats som tidigare innan intervjuerna genomfördes. Därtill var det bra att ha en bred och grundlig teori att basera min studie på. Med stöd av sekundärdata blev det på så vis lättare att välja teori samt att utforma relevanta

frågeställningar och begrepp/variabler som kunde tänkas påverka samverkans motiv, fördelar respektive begränsningar.

Vald metod och dess validitet och reliabilitet

Min studies metod är till största del hämtad från Malmers (2003) modell av *"hur ett pris blir till"*. En metod och modell vilken förespråkar att det inte finns någon direkt struktur för hur en kommunal taxa eller avgift blir till, utan att avgiften/taxan oftast beror på flera samvarierande variabler, utan inbördes ordning eller innebörd, vilka dessutom kan ändras utifrån vem man frågar och i vilket sammanhang. Malmers (ibid.) metod kom att inspirera min studie, eftersom grundtanken i hans metod och tillvägagångssätt överensstämmer bra med min egen förförståelse av begreppet samverkan. Tanken i Malmers (2003) metod är nämligen att en kommunal taxa och avgift helt är baserad på att *"den som bestämmer för tillfället inom en viss kommun, slickar på fingret och sätter upp det i skyn, för att se från vilket håll det blåser"*. Den variabel eller den avgift/taxa, som det *"blåser mest omkring"* blir således även den slutgiltiga taxan eller avgiften inom en viss kommun. Detta resonemang kan tyckas något luddigt vad gäller en studie som försöker sig på att hitta förklaringar för samverkans motiv, fördelar respektive begränsningar. Men motiveringen till valet av metod är således kort och enkelt; Malmers (ibid.) metod stämmer bra överens med min egen bild och tidigare forskning (Lindberg. 2009) av begreppet samverkan; en massa olika förklaringar till varför samverkan och ingen som riktigt vet varför eller hur det sedan ska samverkas?

Valet av metod kan vara studiens svaghet, särskilt vad gäller dess reliabilitet och validitet, framförallt eftersom Malmers (ibid.) metod enbart tidigare testats på en enda studie som dessutom avsåg att mäta ekonomiska variabler, medan min studie främst avser att mäta organisatoriska variabler. Validitet avser dock att en forskare mäter det som är relevant i sammanhanget och reliabilitet avser att forskaren mäter på ett tillförlitligt sätt. I vetenskapliga studier bör författaren alltid sträva efter hög validitet och reliabilitet. Validitet handlar därför framförallt om att använda rätt sak vid rätt tillfälle (Kvale, 1997). För att enkelt förstå begreppet validitet, vill jag jämföra det med exempelvis ett kreditkort eller busskort. Kortet är giltiga i vissa situationer men inte i andra. Man kan använda busskortet på en buss men inte i en taxi. Ibland finns det till och med ett datum då giltigheten upphör. Inom forskning handlar validitet om att kunna ange i vilken situation och för vilken population resultaten i en studie är giltiga (Kvale, 1997). Jag anser att den valda metoden används i rätt population, Kunskapscentrums samverkans ansvariga, vilka i sin tur har en god kunskap av det undersökta fenomenet, samverkan. Studiens validitet och reliabilitet kan därmed anses vara tillförlitligt

och trovärdigt samt borde kunna ge ungefär samma svar vid en omprövning av populationens tankar kring begreppet samverkan vid et senare tillfälle. Förutom detta anser jag likaså att tack vare att jag använder mig Malmers (2003) metod och tillvägagångssätt, höjer jag även studiens validitet och reliabilitet eftersom studien lätt kan replikeras och återskapas, både inom och utanför kontexten Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet. De slutsatser som jag drar i denna studie borde därmed kunna återges i andra organisationskontexter där samverkan förekommer.

Hur har jag använt Malmers (2003) metod?

De data som samlats in för denna studie har framförallt tagits fram med hjälp av telefonintervjuer med de samverkansansvariga tjänstemännen tillhörande de elva olika myndigheterna inom Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet i Göteborgs stad. De avgränsningar inom metoden som därmed görs, är att jag framförallt väljer att fokusera på att genomföra telefonintervjuer och studier av olika styrdokument, vilka beskriver den samverkan som idag pågår inom Kunskapscentrum. I den bästa av världar hade intervjuer ansikte mot ansikte varit att föredra, men på grund av de olika samverkansansvarigas geografiska avstånd och fullbokade kalendrar, var detta inte möjligt att genomföra inom den för studien avsatta tiden. Det hade även varit bra att genomföra deltagande observationer vid de olika möten som de samverkande myndigheterna har. Tyvärr spelar sekretessen även här ett spratt, framförallt eftersom samverkansmötena inte tillåter deltagande av en utomstående part. Avgränsningen i den triangulering som hade gynnat studien, kan på så vis i viss mån sägas begränsa denna studie, framförallt eftersom den koppling som jag försöker göra mellan teori och praktik enbart går att mäta genom telefonen istället för att själv observera skillnaderna. För att försöka hantera denna problematik utformade jag dock två ”*öppna frågor*” till de elva respondenterna (se bilaga 1). Med en öppen fråga önskar jag således mäta kopplingen mellan just teori och praktik i det samverkansprojekt som bedrivs av de olika myndigheterna. De öppna frågorna är baserade på Sages (2006) tankar om *fenomenologi*, alltså att individer har en subjektiv tolkning av allt som händer runt henne/honom, vilket även påverkar hur han eller hon förklarar och återger något för en tredje part, vilken även denne har ett subjektivt sätt att återge information på. Enligt Sages (2006) tankar är det därmed viktigt att en respondent fritt får tala och tänka, utan några som helst tankar på språkbruk, grammatik eller utrymme. Detta val görs eftersom ledande och riktade frågor kan tänkas begränsa en respondent i hur han/hon upplever att svaren ska ges till intervjuaren (Sages, 2006).

Eftersom det inte finns några entydiga definitioner av de begrepp som jag har valt ut, utan olika individer får olika associationer av dem har varje intervju inletts med att respondenterna fått svara på frågor som har med samverkans motiv att göra, det vill säga, de två öppna frågorna. Dels frågan – Vad betyder begreppet samverkan för just din organisation? Följt av frågan vilka är motiven till att din organisation samverkar med andra myndigheter/organisationer? Frågorna ställs för att kunna ta reda på hur samverkans motiv ser ut rent tolkningsmässigt hos respondenten från de samverkande myndigheterna. Men frågorna ställs även för att försöka ta reda på hur samverkans definition och motiv i teorin, hör ihop med verkligheten i praktiken.

En av studiens grundläggande uppgifter är således att ta reda på vilka två av de tolv begreppen som "*det blåser mest omkring*" och sedan, utifrån de tre förklaringsmodellerna, se vilket motiv eller vilken förklaringsmodell som stämmer bäst in på den samverkan som utförs hos Kunskapscentrum i Göteborg Stad. Jag tror mig med andra ord kunna ta fram, med hjälp av Malmers (2003) metod och den analysmodell som sammanställdes under det teoretiska ramverket, vilket eller vilka av begreppen som påverkar samverkans motiv mest och sedan koppla ihop dem med de tre olika förklaringsmodellerna för att kunna besvara frågan om samverkans motiv. Det vill säga, är det en ändamålsförklaring, orsaksförklaring eller funktionsförklaring som ligger bakom Kunskapscentrums motiv till samverkan. Jag tror mig dessutom kunna ta fram och rangordna, vilken eller vilka, de största respektive minsta fördelarna samt begränsningarna är med samverkan inom just Kunskapscentrum i Göteborgs stad. Genom att ta de rangordnade begreppen för samverkan, torde även någon form av begrepps utveckling för begreppet samverkan kunna plockas fram och prövas på andra samverkansprojekt och i andra organisationskontexter i framtiden.

Tillvägagångssätt

Respondenterna kontaktades först via ett mail där de ombads föreslå en tid för intervjun. I det inledande mailet skickades även bilaga 1. I bilaga 1 framkom det vem jag är, vad jag undersöker och varför jag önskar att de tillfrågade skulle delta i studien. Därefter kontaktades respondenterna var och en för sig på de datum och klockslag, som respondenterna själva föreslagit när de accepterat medverkan i studien. I det inledande skedet av intervjun fick samtliga respondenter svara på fråga ett och två i bilaga 1. De fick ta den tid de önskade och tala så öppet och fritt som de ville. Jag var noga med att inte avbryta eller att lägga mig i.

Därefter fick varje respondent rangordna de utvalda tolv begreppen utifrån fördelar respektive begränsningar. Rangordningen har gått till så att jag skrivit de tolv begrep-

pen i grupper om två frågor, fördelar respektive begränsningar med samverkan (se bilaga 1). Samtliga begrepp har sedan placerats i en form av tabellativ kontext för att lättare kunna förstås av respondenterna. Den tabellativa kontexten är min egen förståelse av de tolv begreppen. Respondenterna har därefter fått sortera begreppen i de två frågorna utifrån hur mycket de tycker att begreppen påverkar den samverkan som pågår inom Kunskapscentrum. Begreppen som respondenterna anser ha stor betydelse för samverkan får således en etta (1) och de som har minst betydelse för samverkan får en sexa (6). Resterande begrepp klassificerades som 2, 3, 4 och 5 av respondenterna. Vissa respondenter hade dock svårt att rangordna framförallt begreppen som hade med begränsningar att göra. Detta har jag dock hanterat genom att jag försökt uppmuntra respondenterna till att föreslå den begränsning som påverkar just Kunskapscentrums samverkan mest respektive minst. Respondenterna har på så vis kunnat säga ja eller nej samt mer eller mindre om de sex olika variablerna. Efter detta resonande har respondenterna därefter, individuellt, enats om att ett visst begrepp har påverkat Kunskapscentrums samverkan mer eller mindre positivt eller negativt och därför erhållit rangordningssiffran 6. I de andra fallen har resterande begrepp rangordnats med betyget 1, vilket syftat till att återge respondentens oförmåga att rangordna begreppet i den totala sammanställningen.

Respondenterna har vetat om begreppsrankordningen i förväg, men inte fått förklarat för sig om hur dessa begrepp sedan var avsedda att användas. Under tiden som respondenterna rangordnade begreppen har de även fått redogöra för hur de resonerat kring begreppen. Detta har gjorts genom att de har fått motivera sin rangordning och beskriva för mig på vilket sätt de anser att de olika begreppen inverkar, eller inte inverkar, på deras samverkan inom Kunskapscentrum. Anledningen till detta val av tillvägagångssätt beror på att jag ville ha respondenternas syn på begreppen, framförallt eftersom olika begrepp kan betyda olika för olika individer. Det är därmed inte bara begreppens rangordning som är av intresse utan även begreppens innebörd. Om det bara hade varit begreppens rangordning som hade varit av intresse, hade hela studien lika gärna kunnat utföras som en enkätstudie, vilket enligt min mening hade medfört att studiens validitet och reliabilitet kunnat ifrågasättas ytterligare. Vissa respondenter valde dock att bara rangordna utan att ge en förklaring till sina val. Detta val ifrågasattes inte av mig som intervjuare.

Det tog ganska olika tid för respondenterna att svara på frågorna samt att rangordna de olika fördelarna samt begränsningarna med samverkan. Några tog nästan 30 minuter på sig medan andra enbart tog 10-15 minuter. Under den tid som respondenterna funderade kring de olika begreppen var jag i stort sett tyst. Ingen elektronisk apparatur har använts utan

jag skrev ner hela intervjun på papper, vilket inkluderade de olika frågealternativen (se bilaga 1). Jag svarade inte heller på frågor som "Vad menar du med detta?" utan sa till den intervjuade att han eller hon får tolka begreppet efter eget tycke och får tillfälle att under intervjun redogöra för sin tolkning. I samband med avslutningen av intervjun, var en vanlig kommentar att det var svårt att rangordna de olika fördelarna samt begränsningarna, men att det var kul att väga dess betydelse gentemot varandra i relation till den samverkan som de utför inom Kunskapscentrum. En vanlig kommentar var också att det var lättare att rangordna de begrepp som var till fördel för samverkan gentemot de begrepp som uttryckte samverkans begränsningar. Det var ingen som uttryckligen sa att något begrepp saknades, däremot var det många som tyckte att det var lagom många begrepp för både motiv och fördelar respektive begränsningar. Hela intervjusammanställningen kan erhållas från författaren vid eventuella önskemål om detta.

Hur ska datan analyseras?

Först kommer jag att presentera samtliga intervjuer utifrån fyra teman. De fyra teman som jag använder som analysverktyg är fördelade till följande frågeställningar; *Vad är samverkan? Varför samverka? Hur samverka? Och slutligen, Vad samverkas det omkring?* Teman och frågeställningarna har hämtats från det analysverktyg som presenterades i slutet på kapitel 3 i figur 3.1. Jag kommer även att presentera Kunskapscentrums rangordnade fördelar respektive begränsningar i en Excelfil, bilaga 2. Bilaga 2 inkluderar samtliga respondenters rangordning av de tolv utvalda begreppen, vilka avser att redogöra för samverkans fördelar respektive begränsningar. När detta är genomfört kommer respektive begrepps rangordningspoäng att summeras. Med hjälp av summeringen kommer de begrepp som har störst betydelse för samverkans fördel respektive begränsning successivt att framträda och tydliggöras. När begreppen blir synliga, kommer de att placeras ut i rutorna för de tre förklaringsmodellerna. Den förklaringsmodell som får lägst poängantal, det vill säga, lägst totalsumma beroende på ranking - vinner.

Kapitel 5 – Empiri ur verksamhetsberättelsen

I detta kapitel kommer den verksamhetsberättelse som ligger till grund för beslutet om att upprätta ett Kunskapscentrum (eller en samverkan mellan offentliga myndigheter, organisationer och förvaltningar) i Göteborgs Stad att presenteras. Verksamhetsberättelsen presenteras utifrån de teman och den analysmodell som introducerades i kapitel 3 (se figur 3.1). Därefter kommer de genomförda telefonintervjuerna att presenteras, även dessa presenteras utifrån de fyra teman och den analysmodell som skapades i kapitel 3 och figur 3.1.

Vad samverkar Kunskapscentrum omkring?

För att kunna förstå de grundläggande motiven till varför de offentliga organisationerna inom Kunskapscentrum väljer att samverka med varandra mot den organiserad brottslighet, behöver begreppet ”den organiserade brottsligheten” redogöras för. Detta för att kunna förstå bakgrunden till samverkans uppkomst inom Kunskapscentrum, men också för att den organiserade brottsligheten som sådan, är det objekt som de offentliga myndigheterna idag samverkar kring. Den definition som Kunskapscentrum själv använder sig av för att definiera begreppet den organiserade brottsligheten består av fyra grundpunkter. Samtliga av följande fyra grundpunkter måste uppfyllas för att en sammansättning av individer får definieras som en ”organiserad kriminell grupp”;

1. Samarbete mellan minst tre personer
2. Misstanke om allvarliga kriminella handlingar
3. Lång eller obegränsad utsträckning i tid
4. Strävan efter vinning och/eller makt.

Förutom dessa fyra grundpunkter måste även en ”organiserad kriminell grupp” uppfylla ytterligare två av sju kriterier;

1. Egna tilldelade uppgifter åt var och en
2. Verksamhet på internationell nivå
3. Användandet av våld och/eller hot
4. Användandet av kommersiella eller affärsmässiga strukturer
5. Deltagande i penningtvätt
6. Någon form av disciplin och kontroll
7. Otillbehörlig påverkan på vitala samhällsfunktioner.

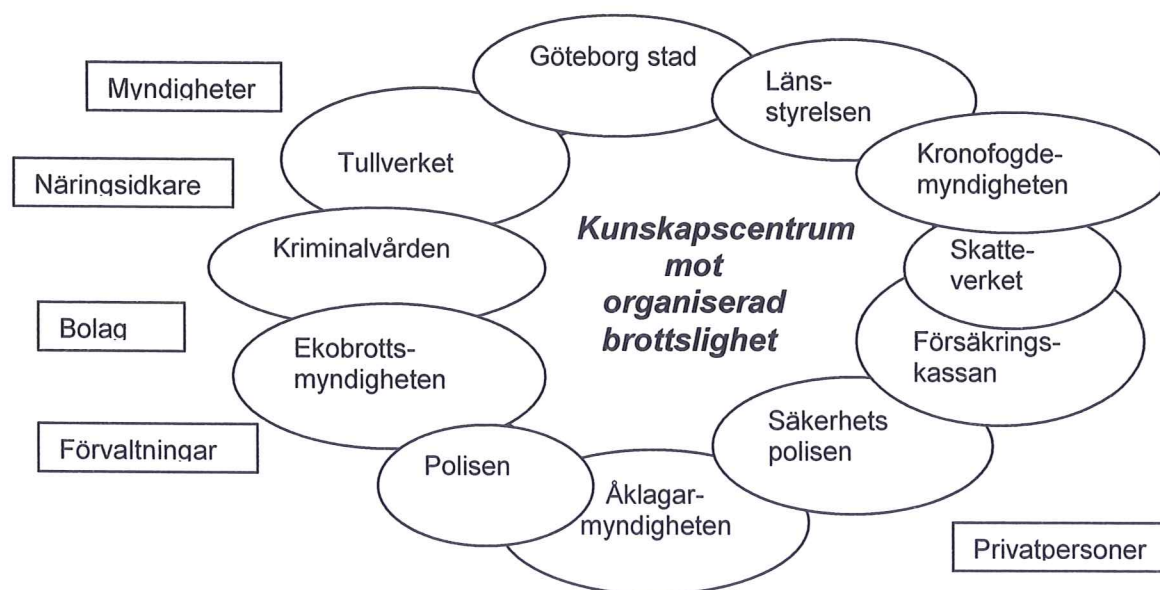
De idag mest kända organiserade kriminella grupperna i Sverige är Hells Angels, Original Gangsters och Brödraskapet Wolfpack. Samtliga dessa grupper uppfyller kriterierna för att vara en organiserad kriminell grupp. Det finns förutom dessa kriminella grupper även undergrupper, det vill säga, grupper som ännu inte har uppnått status av att vara ”organiserade”. Exempel på sådana är; Black Cobra, Bloods och 187 (Verksamhetsberättelse för Kunskapscentrum, 2010).

Organiserade och kriminella grupper riktar sig oftast mot bygg-, bemannings-, transport-, restaurang-, städ-, skrot- och vårdhemsbranscher, men kan därtill också rikta sig mot enskilda individer eller grupper av individer i en utsatt livssituation. Dessutom finns det även en hotbild mot privatpersoner och/eller organisationer som hanterar stora mängder av kontanter. För att kunna uppnå sina mål som en organiserad kriminell grupp, det vill säga, uppnå egen vinning eller öka sin egen makt, använder de organiserade kriminella grupperna sig av våld, affärsmässiga strukturer och otillbörlig påverkan på flera vitala samhällsfunktioner. Otillåten påverkan kan definieras som trakasserier, hot, våld, korruption, amorös infiltration samt själv censur. De organiserade kriminella grupperna kan därmed ses som ett hot mot det demokratiska samhälle och de mänskliga rättigheter, vilka Sverige eftersträvar att leva utifrån. Behovet och motivet till varför offentliga myndigheter idag behöver samverka mot de organiserade kriminella gruppernas etablering i samhället tycks därmed har ökat under det senaste tjugo åren. (Verksamhetsberättelse för Kunskapscentrum, 2010).

Vad är samverkan för Kunskapscentrums olika aktörer?

I det första styrdokumentet som jag tar del av redogörs det för de olika deltagande myndigheterna inom Kunskapscentrum i Göteborgs Stad (Verksamhetsberättelse för Kunskapscentrum, 2010). Under åren 2009 och 2010 bestod Kunskapscentrum av följande myndigheter, organisationer och förvaltningar; Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Rikspolisstyrelsen, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket, Åklagarmyndigheten, Länsstyrelsen och Göteborgs Stad. Förutom dessa samverkande myndigheter bestod Kunskapscentrum av Göteborgs Stadskansli, där inkluderat stadsdirektören. För en överskådlig bild av Kunskapscentrum i Göteborgs stads verksamhet, se figur 5.1

Figur 5.1. Generaliserad bild över Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet i Göteborgs stad.



De elva myndigheternas gemensamma mål är att *samarbeta utifrån fyra grundperspektiv* (figur 5.2) för att motarbeta den grova organiserade brottsligheten inom Göteborgs Stad (Verksamhetsberättelse för Kunskapscentrum, 2010).

Kunskapscentrums *huvuduppgift* är att *ta initiativ till*, samt *stödja* och *driva nätverk* och *samverkansprojekt* som ska leda till konkreta åtgärder mot gängkriminalitet, organiserad brottslighet och otillåten påverkan inom Göteborgs Stad. Kunskapscentrum ska på så vis *arbeta långsiktigt* och *strukturellt* för att försvåra för kriminell verksamhet och begränsa möjligheten till otillåten påverkan från olika kriminella nätverk och organiserad brottslighet (Verksamhetsberättelse för Kunskapscentrum, 2010).

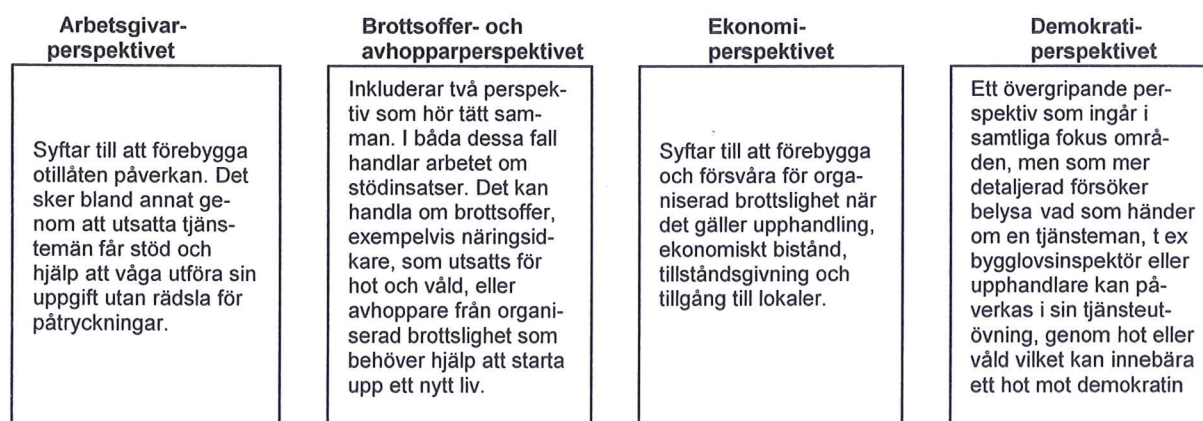
Hur samverkar Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet?

För att kunna uppnå de uppställda mål som Kunskapscentrum har, arbetar Kunskapscentrum utifrån *fyra grundperspektiv* (se Figur 5.2). Perspektiven avser att använda all tänkbar myndighetsutövning och informationsutbyte (via styrgrupper och kontakt personer) för att motverka den organiserade brottsligheten. Kunskapscentrum menar därtill att deras samverkan alltid ska bygga på *förtroende* och *formlöshet* med så kallade "låga" trösklar, men att polis och åklagare alltid ska ha det övergripande ansvaret för att utreda brott och lagföra individer. Kunskapscentrums huvudfokus är därmed att *slå sönder infrastrukturer* för de kriminella gängerna med hjälp av *administrativa åtgärder*. Kunskapscentrums huvudsyfte är *att göra det besvärligt* för de organiserade kriminella grupperna inom Göteborgs stad att existera samt att

utöva sin verksamhet. Som en del av denna ”besvärlighetsstrategi” har de elva samverkansmyndigheter beslutat sig för att använda *all tänkbar myndighetsutövning* och *informationsutbyte* (via styrgruppen och kontaktpersoner) för att motarbeta de organiserade kriminella gängen i Göteborgs stad. *Möten* mellan samtliga samverkansansvariga hålls även de med täta mellanrum ca 4-6 gånger om året, dessa möten tillåter dock inte någon utomstående part att delta på grund av sekretess (Kunskapscentrum i Göteborgs Stad 2010:1).

Kunskapscentrums strategi för att motarbeta organiserade kriminella grupper ligger även i att använda sig av *förvaltningsförstärkande åtgärder*, såsom *kunskapsförmedling* bestående av *föreläsningar* och *utbildningar* för företagare, skolor och universitet. Kunskapscentrum använder sig även av *offentlighetsprincipen*, *omvärldsbevakning* och *opinionsbildning* som viktiga verktyg för att motarbeta spridningen av organiserade kriminella grupper i Göteborgs Stad. Att *värna om demokratin* och rättstaten är en viktig del av Kunskapscentrum dagliga arbete. För att säkerställa effektiva samverkansformer för gruppmedlemmar som vill lämna de organiserade kriminella grupperna har Kunskapscentrum även etablerat arbete tillsammans med gruppen Kris - De Kriminellas Rätt i Samhället samt deltagit vid skapandet av ett livsstilshus dit ”avhoppare” kan komma för att bo. Det sistnämnda finns framförallt för att möjliggöra hjälp till avhoppare med att bryta med sitt tidigare liv inom en organiserad kriminell grupp. Kunskapscentrum hjälper utöver detta även *näringsidkare* som utsätts för hot och utpressning med diverse olika *åtgärder*. Dessa åtgärder består till exempel i att driva olika inköps- och upphandlingsfrågor samt ge ekonomiskt bistånd och bidrag till föreningar tillsammans med gratis myndighetskonsultationer (Verksamhetsberättelse för Kunskapscentrum, 2010).

Figur 5.2 De fyra samverkansperspektiven som Kunskapscentrum samverkar omkring.



Varför samverkar Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet?

Några av de stora utmaningarna för Kunskapscentrum och dess samverkande myndigheter består framförallt av en allt *större tillväxt av kriminella grupper* och *spektakulära händelser* associerade med de *kriminella gruppernas verksamhet*. Dessutom finns det en stor utmaning i att veta *hur farliga* de kriminella gruppernas hot mot individen/samhället verkligen är samt hur staten sedd som en politiskt styrd organisation, ska kunna knyta samman olika kompetenser på ett antal olika politiska och organisatoriska nivåer i sin jakt på att motarbeta de organiserade kriminella gruppernas spridning i framtiden. Viktigt i detta resonemang är att vara införstådd med att de samverkande myndigheterna inom Kunskapscentrum, har befogenheter att fatta beslut, men att själva Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet i Göteborgs Stad, inte har några *beslutsbefogenheter*. Kunskapscentrum måste med andra ord hela tiden förlita sig på sina elva samverkansmyndigheters beslutsbefogenheter. (Verksamhetsberättelse för Kunskapscentrum, 2010). En sammanfattning av Kunskapscentrums verksamhet går att se i figur 5.3, vilken konstruerats med hjälp av analysmodellen i kapitel 3 och figur 3.1.

Tabell 5.3. Modell över Kunskapscentrums styrdokuments syfte, strategi och objekt med samverkan.

Varför samverka?	Hur samverka?	Vad samverka omkring?	Vad är samverkan?
<p>Behövs för att stoppa den allt mer utspridda organiserade brottsligheten.</p> <p>Göra det besvärligt för de kriminella gängen att växa och etablera sig i Göteborg stad.</p> <p>Värna om demokratin.</p>	<p>Samverkan</p> <p>Kunskapsförmedling/nätverk</p> <p>Myndighetsutövning</p> <p>Offentlighetsprincipen</p> <p>Omvärldsbevakning</p> <p>Informations utbyte</p> <p>Att inge förtroende</p> <p>Att vara formlös</p> <p>Föreläsningar</p> <p>Opinionsbildning</p> <p>Linjeverksamhet</p>	<p>Den organiserade brottsligheten</p> <p>Arbetsgivarperspektiv</p> <p>Brottsoffer perspektiv</p> <p>Ekonomiperspektiv</p> <p>Demokratiperspektiv</p>	<p>11 offentliga förvaltningar som utför administrativa uppgifter och som var och en har egen rätt till att fatta beslut.</p> <p>Samverkan sker genom möten mellan de olika samverkansmyndigheterna och medlemmarna i styr samt kontaktgrupp.</p>

Kapitel 6 – Empiri, telefonintervjuer med de ansvariga

I detta kapitel presenteras det som framkommit under de elva telefonintervjuerna med de samverkansansvariga från deltagarna i Kunskapscentrum. Empirin presenteras dels utifrån vad som framkommit med anledning av de fyra teman, som ligger till grund för analysmodellen i kapitel 3 och i figur 3.1. I slutet av kapitlet presenteras även den rangordning som utförts av de samverkansansvariga från respektive samverkande myndighet inom Kunskapscentrum.

Vad är samverkan för myndigheterna?

För *Ekobrottsmyndigheten* är samverkan ett gemensamt kommunalt sätt att bekämpa den organiserade brottsligheten på. *Åklagarmyndigheten* uppger att samverkan beror på att kommunen är initiativtagare till Kunskapscentrums verksamhet, vilket är ett motiv som även *Tullverket* lägger fram som huvudmotiv till samverkan. För *Länsstyrelsen* är samverkan dock en framgångsfaktor. Framgångsfaktorn består framförallt av att samordna olika områdesansvariga. Rent krasst vill Länsstyrelsens representant även säga följande om samverkan:

”Samverkan är; hur kan jag öka min egen framgång, genom att använda grannens resurser, helt gratis?”

Samverkansansvarig för Länsstyrelsen

Kronofogdemyndigheten beskriver att samverkan bör ses som flera olika konstellationer av nätverk, vilka ständigt skapas och hela tiden ändrar form. Samverkan kan därtill även motive-ras och definieras som ett sätt att lära av varandra, enligt samma myndighet. *Försäkringskassan* verkar hålla med Kronofogdemyndigheten genom att definiera samverkan på följande vis;

”Samverkan kan vara många olika saker, beroende på vilket perspektiv som användaren väljer att använda.”

Samverkansansvarig för Försäkringskassan

Säkerhetspolisen håller med i detta resonemang och förklarar att samverkan är ett begrepp som kan tolkas på många vis och som har gemensamma nämnare som samordning och koordinering. *Kriminalvårdens* samverkansansvarig exemplifierar att motivet till deras samverkan finns skrivet i det uppdrag som är tillskrivet myndighetens verksamhetsbeskrivning via regle-

ringsbrevet. *Polismyndigheten* är mer kortfattad i sin beskrivning av samverkan och säger kort och gott; att samverkan är A och O i vårt samhälle. Enligt samma myndighet är samverkan dessutom en viktig grundsten för samhällets demokrati och berör på så vis hela samhällets delar på ett eller annat sätt. Motiven från *Göteborgs stads* samverkansansvarige skiljer sig dock något från de andra samverkansansvarigas motiv till samverkan;

”Samverkan är ett uppdrag som inkluderar att vara en stad och möta medborgarna som en helhet”.

Samverkansansvarig från Göteborgs stad

Skattemyndigheten påtalar därtill att samverkan betyder att de som myndighet kan komma hela vägen fram i ett ärende. Samverkan medför, enligt Skattemyndighetens samverkansansvarig, att de som organisation blir starka och att de som samverkande myndigheter blir starkare tillsammans än ensamma.

Varför samverkar myndigheterna med varandra?

*Ekobrottsmyndigheten*s samverkansansvarig poängterar att denne inte var med när Kunskapscentrum grundades och därmed inte vet varför myndigheten valt att samverka med de andra samverkansmyndigheterna. Dock förklarar samma individ, att det nog föll sig ganska naturligt att Ekobrottsmyndigheten skulle vara med i arbetet mot den organiserade brottsligheten. *Åklagarmyndigheten*s representant var inte heller med när beslutet att Åklagarmyndigheten skulle delta i samverkan inom Kunskapscentrum fattades. Men dess samverkansansvariga lyfter fram att själva motivet till samverkan framförallt ligger i det politiska uppdrag som är ställt till Åklagarmyndigheten från regeringen. *Tullverkets* representant förklarar sin samverkan på följande vis;

”Tullverket har ett gemensamt uppdrag att agera gemensamt och tillsammans med andra offentliga myndigheter, organisationer och förvaltningar för samhällets bästa. Motivet till samverkan betyder att de inom regelverkets ram ska kunna maximera den totala insatsen mot den organiserade brottsligheten inom Göteborgs stad.”

Samverkansansvarig för Tullverket

Detta är en viktig aspekt för Tullverket, huvudsakligen för att de som myndighet skall kunna uppnå myndighetens enskilt uppställda mål, mål som angetts i regleringsbrevet från regeringen. Samverkan är därtill, enligt samma samverkansansvarige, huvudsakligen fokuserad på en enskild individuell uppgift och inte på de andras uppgifter trots att de "samarbetar" mot samma mål, det vill säga, för att begränsa organiserad brottslighet inom Göteborgs Stad. Det finns dessutom en skillnad mellan att samarbeta och att samverka, tillägger tullverkets representant. Detta resonemang förklaras på följande vis; "det går att samarbeta för att uppnå gemensamt uppställt mål, men man samverkar utifrån de förutsättningar som de egna organisatoriska målen uppger". En viktig skillnad, enligt Tullverkets samverkansansvarige.

Länsstyrelsens representant poängterar att deras huvudsakliga motiv för att samverka består av en tro på att samverkan är en framgångsfaktor. Särskilt om arbetet mot den organiserade brottsligheten ska vara en förebyggande åtgärd. Detta uppges av samma myndighet, bero på att de flesta myndigheterna i ett demokratiskt samhälle, måste individuellt och tillsammans stå för de viktiga värden som representerar demokratin. *Kronofogdemyndigheten* belyser att motiven till samverkan framförallt beror på en övergripande önskan om att begränsa den ekonomiska brottsligheten i Sverige. *Försäkringskassan* säger i sin tur att motivet till samverkan är att besvara följande frågor:

"Vem är lämpligast till att utföra en viss uppgift och vad kan vi som myndighet bidra med inom ramen för den samverkan som utförs."

Samverkansansvarig från Försäkringskassan

Säkerhetspolisen i sin tur berättar att motivet till samverkan för deras verksamhet ligger i ett eget intresse av att kunna arbeta bättre individuellt gentemot den grova brottsligheten inom Göteborgs Stad. *Kriminalvården* utgår även de från den egna organisationen för att belysa vad deras motiv till samverkan är. Samverkans motiv för Kriminalvården är huvudsakligen att återanpassa sina klienter till samhället, genom att hela tiden försäkra och säkerställa att deras återkomst i samhället kan och ska fungera på bästa möjliga sätt. *Polismyndigheten* menar i motsats till detta, att deras enskilda motiv till samverkan består i att kunna ge och skicka, "input" respektive "output" mellan sig själva och de andra samverkansmyndigheterna.

Göteborgs Stad poängterar att motivet eller ursprunget till samverkan inom Kunskapscentrum var baserat på att de ansåg att samtliga berörda myndigheter borde enas för

att ge ett större motstånd till den organiserade brottsligheten inom staden. *Skattemyndigheten* poängterar slutligen att deras motiv till samverkan framförallt ligger i deras uppgift som myndighet, att anmäla och rapportera ekonomiska brott samt utreda misstanke om ekonomiska brott. Av den anledningen måste Skattemyndigheten hela tiden samverka med andra myndigheter för att det brottsförebyggande arbetet inom staden ska kunna fungera effektivt.

Hur samverkar myndigheterna med varandra?

Ekobrottsmyndigheten beskriver att den samverkan som de utför inom ramen för Kunskapscentrum framförallt består i ett arbete som syftar till att begränsa spridningen av den organiserade brottsligheten. Detta görs av ekobrottsmyndigheten genom att koppla samman flera olika aktörer med olika myndighetsuppdrag inom ett och samma nätverk. *Åklagarmyndighetens* samverkan inom Kunskapscentrum sker genom att de som myndighet kan uppmärksamma exempelvis inflöde av brott inom ett visst område och rapportera detta vidare till andra myndigheter. Detta är en viktig del av hur Åklagarmyndigheten samverkar eftersom Åklagarmyndigheten sedan ska kunna svara på olika synpunkter, vad gäller det brottsförebyggande arbetet inom Göteborg Stad. Åklagarmyndigheten ser det som sin huvuduppgift att berörda instanser för den organiserade brottsligheten i Göteborgs Stad, genom Kunskapscentrums verksamhet får ett forum för råd och stöd där man gemensamt hittar lösningar till hur man ska arbeta mot den organiserade brottsligheten. Åklagarmyndigheten förklarar därtill att själva samverkan mot den organiserade brottsligheten inte direkt ligger i myndighetens egenintresse, utan att samverkan istället är ett gemensamt sätt för samtliga myndigheter inom Göteborg Stad att angripa den organiserade brottsligheten på.

Tullverket samverkar genom att huvudmannen Göteborgs kommun/stad bestämt uppgiften för samverkan. Samverkan sker således tillsammans med andra offentliga myndigheter, organisationer och förvaltningar. För Tullverket innebär deras samverkan följande:

”Tullen samverkar utifrån en händelsespecifik samverkan, det vill säga, Tullverket bestämmer själva när och hur de ska ingripa. Tullverket anger själva tid, plats och rum för sitt ingripande, en skillnad mot till exempel Polismyndighetens samverkan. Huvudsakligen eftersom Polisens samverkan inte är händelseorienterad utan måste alltid ske vid det tillfälle när någon ringer 112”.

Samverkansansvarig från Tullverket

Länsstyrelsen berättar att de som samverkansmyndighet ansvarar för att knyta ihop säcken över den samverkan som utförs. På så vis blir de även till en slags samordnare vid till exempel krishantering. Samverkan kan på så vis även ses som ett verktyg, vilket *Länsstyrelsen* använder sig av för att till exempel kunna hantera en kris i samhället genom att samordna andra aktörer. Samverkan sker därmed utifrån de regler och lagar som styr samhället genom varje myndighets olika befogenheter.

Försäkringskassan har en annan syn på hur de samverkar. Detta framkommer genom att *Försäkringskassans* samverkansansvarige berättar att de som myndighet avsätter personal för att kunna påverka och skapa kontakter med andra myndigheter, organisationer och förvaltningar i relation till att kartlägga vissa personer som begår brott, så som till exempel den senaste tidens fall av utnyttjande av assistansersättning. *Försäkringskassan* menar därtill att de väljer att avsätta personal för att kunna påverka och skapa kontakter med andra myndigheter, organisationer och förvaltningar i relation till att kartlägga vissa personer som begår brott. Samverkan handlar dessutom om att dela med sig av så kallad dold kunskap. Inom den samverkan som utförs hos *Kunskapscentrum*, är huvudaktörerna framförallt kommunen och polisen och kanske inte så mycket *Försäkringskassan*. *Göteborgs Stad* uppger även de att den samverkan som utförs inom *Kunskapscentrum* sker genom samarbete med andra organisationer, vilket behövs för ett mer effektivt bemötande av medborgarnas krav.

Inom *Säkerhetspolisen* sker samverkan på ett annorlunda sätt. Det samverkas till exempel genom en nära kontakt med olika fackförbund som de har samverkansavtal med. *Säkerhetspolisen* samverkar även mycket med polisen, vilket framförallt kanske kan ses som en form av samordning istället för direkt samverkan. Ett exempel på denna skillnad som lyfts fram av *Säkerhetspolisens* representant är den samverkan som skedde tillsammans med polisen och många andra samverkansmyndigheter vid bombhotet i Nordstan i Göteborg under hösten 2010. Det är dock mycket svårt att säga hur de samverkar med andra aktörer på ett generellt sätt, eftersom det många gånger handlar om gemensamma avgränsningar runt omkring gemensamma faktorer. Händelsen i Nordstan 2010 är ett gott exempel på detta eftersom det var en komplex händelse som ställde frågorna om vem som ska göra vad och vilka uppgifter som ska lösas på sin yttersta spets. En tanke som lyfts fram genom följande citat;

”Ju mer komplex en samverkanssituation är eller blir, ju mer komplex blir samverkan och vilka avgränsningar och gränser som gäller för de olika berörda myndigheterna”.

Samverkansansvarig från Säkerhetspolisen.

Kriminalvården verkar dela denna tanke genom att belysa att deras samverkan består av att ha aktiva gränssytor och målbild för sitt uppdrag. En tanke som även *Kronofogdemyndigheten* beskriver;

”Vi samverkar genom ett effektivt arbete, vilket går ut på att försvåra för den som livnär sig på ekonomisk brottslighet. Arbetet går ut på att informera om de fallgropar som finns samt att dela med sig av diverse olika erfarenheter från den organiserade brottsligheten.”.

Samverkansansvarig från Kronofogdemyndigheten.

Kronofogdemyndighetens sätt att samverka utgår från den så kallade ”plånboksprincipen”. Tanken är att det går att skicka en brottsling till fängelse och ålägga honom strafföreläggande, det gör inget för personen ifråga i det långa loppet eftersom han eller hon ofta har ett stort socialt nätverk som styr upp för denne medan han eller hon sitter av sitt straff. Men att börja utmäta egendom, gör det betydligt mer kraftfullt och kännbart för den som begår ett brott. Här spelar samverkan med andra myndigheter en avsevärd roll för att lyckas menar Kronofogdemyndigheten.

Säkerhetspolisen beskriver ungefär samma sak, men väljer att beskriva sin samverkan inom Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet, genom att lyfta fram vikten av ett fungerande informationsutbyte mellan myndigheter inom ett speciellt område. *Göteborgs Stad* avslutar med att beskriva hur den samverkan som utförs inom Kunskapscentrum består av administrativa uppgifter och åtgärder från varje enskild samverkande myndighet, en tanke som även Länsstyrelsen lyfter fram när de beskriver hur de tillsammans med andra myndigheter samverkar.

Innan de rangordnade begreppet presenteras återför jag de samverkande myndigheternas svar till den analysmodell som skapades i kapitlet för det teoretiska ramverket och i figur 3.1. Detta görs för att försöka sammanställa en tydlig bild över hur de olika samverkansmyndigheterna väljer att se på den samverkan som de utför inom ramen för Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet, var god se figur 5.6 .

Figur 5.6. Sammanställning av telefonintervjuer med de samverkansansvariga myndigheterna utifrån analysmodell.

Varför samverka?	Hur samverka?	Vad samverka omkring?	Vad är samverkan?
<p>Det föll sig naturligt att samverka.</p> <p>Politiskt uppdrag</p> <p>Maximera den totala insatsen.</p> <p>Samhällets bästa</p> <p>Att försvara demokratin</p> <p>Framgångsfaktor</p> <p>För att kunna avgöra vem som är ansvarig för vad.</p> <p>Individuella faktorer</p> <p>För att bli bättre på att arbeta brottsförebyggande.</p>	<p>Administrativt arbete</p> <p>Koppla samman aktörer</p> <p>Rapportera riskområden</p> <p>Sprida information</p> <p>Gemensam myndighetsutövning</p> <p>Händelse specifik och händelseorienterad samverkan</p> <p>Knyta ihop säcken, samordning</p> <p>Avsätta personal</p> <p>Plånboksprincipen</p> <p>Att avgöra vem som ansvarar för vad.</p>	<p>Den organiserade brottsligheten</p> <p>Arbetsgivarperspektiv Brottsoffer perspektiv Ekonomiperspektiv Demokratiperspektiv</p>	<p>Gemensamt sätt att arbeta</p> <p>Agerande på grund av ålagt uppdrag</p> <p>Framgångsfaktor</p> <p>Samordning av ansvar</p> <p>Konstellation av ansvarsområden</p> <p>Lära av varandra</p> <p>Många olika saker</p> <p>Koordinering</p> <p>Demokrati</p> <p>Komma hela vägen fram, att bli starkare tillsammans</p>

Rangordning över samverkans största fördel och begränsning

Vilken fördel respektive begränsning anger de elva samverkansmyndigheterna påverkar Kunskapscentrums samverkan mest? Efter det att de samverkansansvariga fått svara på varför och hur de samverkar med varandra, fick de rangordna de tolv olika begreppen som utifrån det teoretiska ramverket tros påverka den samverkan som utförs inom ramen för Kunskapscentrum. För att underlätta för läsaren att följa presentationen av samverkans största fördel respektive begränsning sammanfattas de olika respondenterna genom kodnamn i tabell 6.1. I tabellen går det att utläsa vilken myndighet som står bakom vilket kodnamn. Denna tabell kan vara bra att ha vid sidan om tabell 6.2 och tabell 6.3, vilka redovisar hur de olika samverkansansvariga valde att rangordna de olika tolv begreppen.

Tabell 6.1 Kodnamn för de olika respondenterna i tabell 6.3.

P1 Ekobrottsmyndigheten	P7 Säkerhetspolisen
P2 Åklagarmyndigheten	P8 Kriminalvården
P3 Tullverket	P9 Polismyndigheten
P4 Länsstyrelsen	P10 Göteborgs stad
P5 Kronofogdsmyndigheten	P11 Skattemyndigheten
P6 Försäkringskassan	

För att möjliggöra en tydlig bild av den rangordningsdata som samlats in för studien har jag valt att sammanställa tabell 6.3. Denna tabell återfinns som bilaga 2 i slutet på studien efter studiens referenser. Tabell 6.3 visar samtliga respondenters rangordningsvar avseende de tolv utvalda begrepp som är framtagna utifrån det teoretiska ramverket. Anledningen till att tabellen går att återfinnas som en bilaga och inte inom empiri delen beror på att tabellen kortas ner till en mer lättöverskådlig tabell, nämligen tabell 6.2 i denna empiridel. Den kortare versionen är till för att enklare och mer lättöverskådligt redogöra för hur de olika begreppen placerade sig utifrån den totala rangordningssumma som tilldelats dem av samtliga elva respondenter i studien. Den totala tabellen, alltså tabell 6.3, är dock intressant för hur de olika begreppens rangordning varierar mellan de olika samverkansansvariga. Något som även kommer att belysas i analysdiskussionen.

När de tolv begreppens sammanlagda summa av respektive rangordnare sammanställts, går det emellertid att urskilja i tabell 6.2, att den största fördelen med samverkan är konkurrenskraft, följt av begreppet effektivitet och enad kompetens. De tre begrepp som rankats lägst som fördelar med den samverkan som utförs var begreppen universallösning, legitimitet och resurs. Av de begränsningar som främst finns för den samverkan som utförs inom Kunskapscentrums verksamhet återfinns begreppet sekretess som den största begränsningen tätt följt av begreppet informationsutbyte och koordineringsproblem. De tre begrepp som rangordnarna anger har minst begränsade inflytande på den samverkan som utförs inom Kunskapscentrums verksamhet är begreppen interaktion, gränsöverskridande och informella samt formella grupperingar.

Tabell 6.2. Rangordningens slutgiltiga placering av de begrepp som kan ses som samverkans största fördel respektive begränsning.

	Fördel	Placering	Summa	Begränsning	Placering	Summa
	Universallösning	4	37	Interaktion	4	30
	Legitimitet/förtroende	5	32	Gränsöverskridande	5	29
	Resurs	6	25	Informationsutbyte	2	45
	Effektivitet	2	50	Sekretess	1	58
	Konkurrenskraft	1	51	Informella/Formella	6	21
	Kompetensenande	3	36	Koordineringsproblem	3	32

I tabell 6.4 går de olika förklaringsmodellerna från Malmers (2003) metod att återfinna. Förklaringsmodellerna inkluderar de tolv begreppen för samverkans fördel respektive begränsning. Inom förklaringsmodellerna ges även begreppens individuella placeringspoäng. Förklaringsmodell för orsaks- och ändamålsförklaring får slutligen samma placering med 13 poäng medan funktionsförklaringsmodellen erhåller 16 poäng totalt. Detta betyder att den samverkan som utförs inom ramen för Kunskapscentrums verksamhet till största del beror på orsaksförklaringar och sambandsförklaringar, men att en viss del av funktionsförklaring påverkar varför Kunskapscentrums samverkansmyndigheter har valt att samverka med varandra. Detta kan avläsas genom att orsaks- och ändamålsförklaringarna fick lägst totalsumma utifrån de olika begreppens placeringspoäng.

Tabell 6:4 Sammanställning över förklaringsmodeller och utvalda begrepp.

ORSAK = 13 p	ÄNDAMÅL = 13 p	FUNKTION = 16 p
Effektivitet 2 Kompetens 3 Resurser 6 Informations utbyte 2	Gränsöverskridande 3 Koordinering 5 Interaktion 4 Sekretess 1	Legitimitet 5 Konkurrenskraft 1 Informella/Formella 6 Universal lösning 4

Kapitel 7 – Analys av Kunskapscentrums samverkan

I detta analyskapitel kommer en analys att genomföras utifrån den analysmodell som skapats i det teoretiska ramverket och figur 3.1. Figur 3.1 jämförs och analyseras i förhållande till figur 5.3 och figur 5.6, vilka skapats utifrån den verksamhetsberättelse som ligger till grund för empiri del 1 och telefonintervjuerna i empiri del 2. Analysen utgår således från de fyra teman som modellen inkluderade; vad är att samverka, varför samverka, omkring vad samverkas det och hur utförs samverkan inom Kunskapscentrums verksamhet. Efter att analysen av de fyra temana är genomförd följer slutligen en analys av samverkans största fördel respektive begränsning, enligt de samverkansansvariga från Kunskapscentrum.

Vad, varför, hur och omkring vad samverkas det?

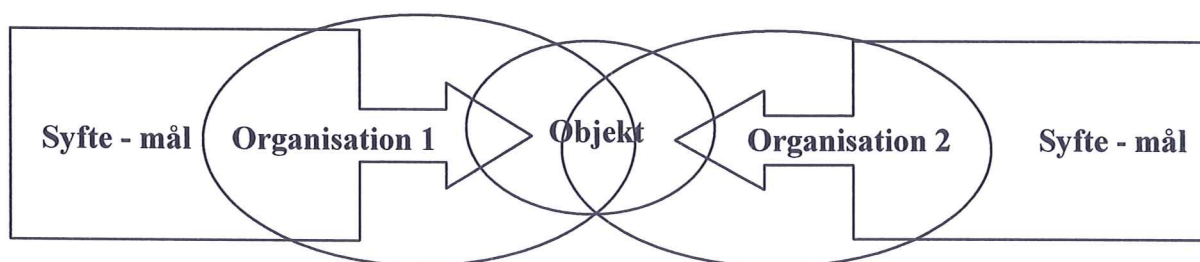
För Kunskapscentrums samverkansansvariga betyder begreppet samverkan en rad olika saker. Vid de olika telefonintervjuerna som genomfördes med de samverkansansvariga framkom till exempel att samverkan dels är ett gemensamt sätt att arbeta på för att bli mer effektiv och stark gentemot den organiserade brottsligheten inom Göteborgs Stad. Det framkom även att Göteborgs kommun och Göteborg Stad är uppdragsgivare till den samverkan som idag utförs inom Kunskapscentrums verksamhetsområde. Samverkan är dessutom en framgångsfaktor som består av både samordning, koordinering och olika konstellationer av individer och organisationer som samverkar mot den organiserade brottsligheten utifrån fyra grundperspektiv. Den samverkan som idag sker inom Kunskapscentrum utförs därför att det är ett bra sätt att komma hela vägen fram mot en gemensam lösning för att begränsa spridningen av den organiserade brottsligheten. Men samverkan syftar även till att göra varje enskild myndighet starkare för att hantera det enskilda ansvaret av myndighetsutövning mot den organiserade brottsligheten inom staden.

Denna definition av vad samverkan är och hur den sedan utförs stämmer väl överens med den verksamhetsberättelse som studerats för att kartlägga Kunskapscentrums grundläggande definition av samverkan. Det framkommer till exempel i verksamhetsberättelsen att samverkan huvudsakligen består av elva offentliga verksamheter som utför administrativa uppgifter och som var och en har egen rätt till att fatta beslut. Samverkan är dessutom att genom möten mellan de olika samverkansmyndigheterna och medlemmarna i styr- och kontaktgrupp. Under mötena utbyter de olika samverkansmyndigheterna erfarenheter och kunskaper med varandra. Dessutom kopplas olika aktörer samman med varandra för att utgöra en form av åtgärdskedja som tätar glappet mellan myndigheterna. Därefter kan man via

händelsespecifik samverkan eller händelseorienterad samverkan bestämma vilken personal och vilken samverkansmyndighet som har ansvaret för att agera i en specifik situation. Man ger även varandra råd och stöd inom ramen för den samverkan som utförs av Kunskapscentrums olika samverkansmyndigheter.

För att sammanföra det som framkommit i empirin av denna studie, med det teoretiska ramverk som presenterats vänder jag mig till den modell som skapats utifrån Huxham och Vangens (2005) bild, se figur 6.1 nedan, av begreppet samverkan.

Figur 6.1. Samverkan utifrån Huxham och Vangens (2005) beskrivning



Samverkan beskrivs som en aktivitet där människor interagerar som en social aspekt kring ett klart "objekt". Aktiviteten tvingar människor eller organisationer att gå över gränsen för den egna sfären för att lyckas uppnå sina egna syften. För att ett samarbete ska få kallas samverkan mellan olika aktörer menar Huxham och Vangen (2005) att det krävs ett rent *gränsöverskridande* av dem som samverkar och dessutom *ett klart syfte*, till exempel *att förbättra eller att förändra* något kring objektet. Samverkan handlar dessutom om *målinriktade handlingar*, vilka utförs tillsammans med människor från andra organisationer för att uppnå ett slutgiltigt positivt slutmål.

I både verksamhetsberättelsen för Kunskapscentrum (2010) och i de svar som ges av de elva respondenterna under telefonintervjuerna framkommer det klart och tydligt att det "objekt" som Kunskapscentrum samverkansaktörer samverkar kring, är den organiserade brottsligheten inom Göteborgs Stad. Samverkan har förutom detta likaså ett klart och *positivt syfte*, det vill säga, att förbättra och skydda staden genom att motarbeta och begränsa spridningen av den organiserade brottsligheten. Arbetet mot den organiserade brottsligheten utförs därtill genom en rad olika målinriktade handlingar, vilka tydligt beskrivs i Kunskapscentrums verksamhetsberättelse (2010). De *målinriktade handlingar* som framförallt bedrivs är en form av åtgärdskedja mellan samtliga elva samverkansmyndigheter bestående av huvudsakligen informationsutbyte och administrativt myndighetsutövande. Åtgärdskedjan är inte direkt

framträdande i verksamhetsberättelsen, men framkommer desto tydligt i telefonintervjuerna. Framförallt genom hur respondenterna beskriver det arbete som Kunskapscentrum utför med hjälp av sina fyra grundperspektiv och det informationsutbyte som sker myndigheterna emellan. Detta är en mycket viktig aspekt av det arbete som Kunskapscentrums bedriver. Verksamheten är därtill av betydande vikt för om Kunskapscentrum ska lyckas med sitt övergripande mål att motarbeta den organiserade brottsligheten i Göteborgs Stad. Framförallt eftersom det glapp som kan uppstå mellan olika myndigheters kunskaps- och ansvarsområden ska kunna begränsas så att kriminella individer och handlingar inte kan undgå åtgärder från samhällets sida. En tydlig del av Kunskapscentrums samverkanskedja syns framförallt i det perspektiv som berör avhoppare från kriminella gäng. Genom att de berörda myndigheterna via sina olika professioner och tjänstemän kan minska glappet mellan olika ansvarsområden kan de gemensamt bidra till en bra och hållbar återgång i samhället för avhopparen. Denna målinriktade handling återspeglas därutöver även i att de samverkande myndigheterna lätt kan ge varandra impulser gällande olika individer som utövar otillåten påtryckning eller organiserad kriminell verksamhet inom Göteborgs stad. När en myndighets verksamhetsområde inte räcker till, kan en annan myndighet inom Kunskapscentrum, lätt plocka upp tråden och ta över ansvarsområdet och därmed till viss del försvåra den organiserade brottsligheten.

Tack vare att Kunskapscentrum arbetar utifrån en åtgärdskedja, uppfyller Kunskapscentrum de förutsättningar som Lindberg (2009) och Hjortsjö (2005) förespråkar för lyckad samverkan. Verksamheten har därtill en geografisk närhet till de andra samverkarna och den samverkan som bedrivs inom Kunskapscentrum är dessutom en form av flerprofessionell samverkan, det vill säga, de samverkande aktörerna kommer från ett antal olika verksamhetsområden samt tillhör olika befattningar och professioner på flera olika politiska nivåer. Även flerprofessionell samverkan ses, enligt tidigare studier, som gynnsam för samverkan. Framförallt eftersom flerprofessionell samverkan enligt Abbott (1988) ger en möjlighet till att åter igen täta glappet mellan myndigheters olika ansvarsområden. Förutom detta belyser Abbotts (1988) tankar om flerprofessionssamverkan, att Kunskapscentrums verksamhet inkluderar ett gemensamt ställningstagande till de olika problem som behandlas inom dess verksamhet. Återigen en positiv fördel som kan tänkas gynna den samverkan som idag bedrivs, huvudsakligen eftersom dess gemensamma resultat landar i ett gemensamt ansvar och en enande positiv anda och arbete för deltagarna inom Kunskapscentrums verksamhet. Vilket även återspeglas gentemot samhällets medborgare.

För att försvåra för den organiserade brottsligheten använder sig Kunskapscentrums samverkansaktörer framförallt av administrativa uppgifter och av offentlighetsprincip,

opinionsbildning, omvärldsbevakning samt informationsutbyte. Genom att försöka vara förtroendeingivande och formlösa tror sig Kunskapscentrum kunna vara ännu mer effektiva i sitt sätt att angripa den organiserade brottsligheten. Att vara förtroendegivande och formlös kan för att följa DiMaggio och Powels (1991) tankar, eventuellt gynna Kunskapscentrums samverkan ytterligare. Framförallt efter som Kunskapscentrums organisatoriska fält vidgas och blir allt mer transparent för andra organisatoriska fält och medborgare, att se och att följa med i. Med hjälp av transparens och öppenhet får andra organisationer, företag eller myndigheter lättare att ansluta sig till det organisatoriska fält som Kunskapscentrum utger sig för att vara. Kunskapscentrum har på så sätt en slags helhetssyn på samtliga delar av det objekt det samverkar kring, såväl den organiserade brottsligheten men också kring samhällets övriga medborgare och näringsidkare. Detta kan dock även tänkas begränsa verksamheten, framförallt eftersom öppenheten och formlösheten medför att "ovälkomna" organisationer, så som de kriminella organiserade grupperna får möjligheter till insyn i Kunskapscentrums verksamhet. De kriminella organiserade grupperna kan därtill dock enkelt avgöra var Kunskapscentrums marknad, resurser, effektivitet och organisatoriska sfär börjar respektive slutar. En kunskap som kan tänkas hota Kunskapscentrums organisatoriska överlevnad och syftet med dess samverkan i framtiden. Begreppet sekretess spelar således en avgörande roll för Kunskapscentrums överlevnad i framtiden. Om sekretessen inte skulle lyftas från viss informationshantering, försvåras arbetet gentemot de kriminella organiserade grupperna. Men om sekretessen i stället lyfts via till exempel ett lagstöd som tillåter att viss sekretessbelagd information vidarebefordras så riskerar detta att hota samhällets demokrati och rättssäkerhet. Det blir på så vis lite som att välja mellan pest eller kolera för Kunskapscentrums samverkansansvariga.

Med utgångspunkt i denna diskussion finns det ett flertal teoretiska ramverk och tidigare forskningsfynd som stödjer tanken om att den samverkan som utförs inom ramen för Kunskapscentrum är en god och väl fungerande samverkan. Sammantaget verkar Kunskapscentrum uppfylla en hel del av de variabler, vilka tidigare sagts vara nödvändiga för att få vara och definieras som samverkan. Dels utifrån Huxham och Vangens (2005) definition av begreppet, men också utifrån den definition som Hjortsjö (2005) och Carlström och Berlin (2009) ger begreppet. Givetvis är detta en mycket bra och positiv utgångspunkt, men går det verkligen att kalla Kunskapscentrums verksamhet för samverkan ...

... utan att Kunskapscentrum är direkt gränsöverskridande?

Många organisationer oavsett om de tillhör privat eller offentlig sektor använder sig av begreppet samverkan för att de tror sig skapa större legitimitet eller större makt och konkur-

renskraft inom ett visst organisatoriskt fält (Lindberg, 2009). Båda sektorerna använder dessutom begreppet samverkan trots att det arbete som utförs, egentligen är en form av samordning, samarbete eller koordinering (ibid).

I Kunskapscentrums verksamhetsberättelse (2010) och i de genomförda telefonintervjuerna med de samverkansansvariga framkommer att majoriteten av de samverkansansvariga väljer att redogöra för begreppet samverkan utifrån just den egna moderorganisationens definition och motiv. De väljer därtill även att härleda uppdraget till något som är ålagt dem att göra från en överordnad part – regeringen eller Göteborgs Stad. Detta är intressant i förhållande till Huxham och Vangens (2005) definition av samverkan, framförallt eftersom författarnas sista avgörande komponent för samverkan, betyder att Kunskapscentrum även bör vara *gränsöverskridande*. Gränsöverskridande nämns inte alls av respondenterna under telefonintervjuerna. I stället talar respondenterna om gränssytor och kontaktytor och gemensamma avgränsningar runt omkring gemensamma faktorer. En minoritet av de elva samverkansansvariga valde att i telefonintervjun motivera sina skäl till samverkan samt samverkans betydelse, som något som inte enbart gynnade den egna moderorganisationen. De respondenter som valde att lyfta blicken från den egna verksamheten och motivera samverkans definition samt motiv som något som gynnade hela samhället och vår demokrati gjorde detta genom att framhålla att samverkan är ett viktigt initiativ för samhällets bästa. De respondenter som valde att inte lyfta blicken från den egna verksamheten, valde istället att poängtera att samverkan är något som ”de bör vara med och göra på grund av sina egenintressen (läs regleringsbrev) med samverkan”. Detta är en mycket intressant skillnad, särskilt vad gäller just komponenten gränsöverskridande. Om en samverkansmyndighet anser att samverkan mot organiserad brottslighet i Göteborgs Stad inte är en frivillig handling, hur kan då ett gränsöverskridande möjliggöras? Om man som samverkansansvarig inom en samverkande myndighet dessutom tvingas till att samverka utan att de egentligen förstår varför de ska samverka, hur angelägen blir de då att vara gränsöverskridande?

Detta är en intressant reflektion, framförallt eftersom det i rangordnings datan framkommer att gränsöverskridande inte är något avsevärt problem för de samverkansansvariga. Nej tvärtom, inom Kunskapscentrum är man enligt egen uppfattning faktiskt ganska bra på att skrida över gränserna. Det är i stället sekretessbestämmelserna som förhindrar att interaktion uppstår. Kanske är det just på det viset att de samverkansansvariga inom Kunskapscentrum är duktiga på att gå över gränserna mellan varandras myndigheter samt att uppfatta och förstå vad problemet kan vara för en myndighet? Inte vet jag. Jag har ju som sagt inte fått möjlighet till att vara deltagande observatör på exempelvis ett möte där alla samverkansans-

svariga träffas. Men faktum kvarstår dock, varningsklockorna och varningssignalerna ringer allt tydligare om ett samverkansprojekt, som egentligen är ett samarbetsprojekt. I alla fall om jag väljer att se samverkan utifrån samtliga variabler som Huxham och Vangen (2005) använder för att definiera begreppet samverkan. Skulle det med hjälp av en annan definition av samverkan gå att påstå att Kunskapscentrums samverkan är *riktig* samverkan? Det finns många definitioner av begreppet samverkan, men samtliga av dem inkluderar en tanke om fysiskt gränsöverskridande (Lindberg, 2009, Carlström och Berlin, 2009 & Hjortsjö, 2006). Mycket av den problematik som framkommer i denna studie framkom även i Carlströms och Berlins (2009) studie av blåljusmyndigheterna. I min studie av Kunskapscentrum är det dock inte enbart polismyndigheten som står och spänner upp de avgränsande plastbanden vid en olycksplats, för att sedan bara stå och titta på medan de andra aktörerna gör klart räddningsaktionen. Nej tvärtom bredvid Polismyndigheten verkar det stå några till, ja för att vara riktigt ärlig, det står en hel uppsjö av administrativa myndigheter som av olika anledningar inte kan klättra över plastbandet och vara gränsöverskridande för att hjälpa ambulansen och brandkåren under räddningsaktionen.

Kunskapscentrum väljer att skylla sin bristfälliga interaktion på sekretess, men vad har sekretess egentligen med saken att göra när majoriteten av de tillfrågade samverkansansvariga, själva poängterar att de är bra på att förhålla sig till hur sekretessbelagda uppgifter får och kan lämnas ut? Är det på det viset att det resonemang som förs i stället handlar om själva viljan och förmågan att se på samverkan med andras ögon om vad som spelar en roll för samverkan? Eller saknar de en klar ledare för samverkan? Kanske är det så att respondenternas benägenhet att gömma sig bakom de olika enskilda regelverk som finns inom Kunskapscentrums verksamhet, många gånger används för att den egna myndigheten ska slippa interagera med "de andra" myndigheterna. På så sätt kan det även påstås att det finns en formgrupp psykologi och makt och revirtänkande inom Kunskapscentrums verksamhet. Genom att använda sig av sekretessbestämmelser som en svårighet att lämna ut information, tydliggör de enskilda myndigheterna inom Kunskapscentrum sina egna gränser inom det organisatoriska fält som de samverkar inom. Detta resonemang är en tanke som ligger i linje med Powells (1996) resonemang om att samverkan i framförallt privat sektor betyder att *konstruera tydliga gränser* mellan sin egen verksamhet och en annan organisations verksamhet för att vinna effektivitet och legitimitet. Att konstruera tydliga gränser är ett problem för offentlig sektor eftersom människobehandlande organisationer hela tiden strävar efter att överskrida gränser och att bli allt mer transparent och öppen för andra organisationer och deras verksamheter. Vilket är en tanke som slutligen kan ha att göra med svårigheten att översätta ett

begrepp från privat till offentlig kontext utan att finjustera begreppet utifrån det nya sammanhanget (Lindberg, 2002). I framtiden vore det nog en god idé om den självskrivna ledaren Göteborgs stad blir mer tydlig i sin ledar roll, framförallt för att motivera och tydliggöra olika ansvarsområden och därmed öka benägenheten hos de samverkande myndigheterna till att vara gränsöverskridande.

Varför rangordnades begreppen olika mellan myndigheterna?

I Tabell 6.2 går följande spridning och variation av de rangordnade begreppen att urskilja: Respondenterna, alltså de samverkansansvariga från varje samverkande myndighet, rangordnar begreppen relativt olika. Vissa respondenter anser till exempel att begreppet *konkurrenskraft* är den största fördelen med den samverkan som utförs inom Kunskapscentrums verksamhet, medan andra respondenter istället anser att *enad kompetens* eller ökad *effektivitet* är den största fördelen med Kunskapscentrums samverkan. Det finns likaså några respondenter som anser att begreppet *universallösning* är det begrepp som är av största vikt för den samverkan som utförs inom den studerade verksamheten.

Olikheten mellan hur de olika begreppen rangordnas av de olika respondenterna kan eventuellt tänkas bero på att de olika myndigheterna har olika politiska uppdrag från regeringen via regleringsbrevet. Eftersom vissa verksamheter har ett specifikt mål med sin samverkan blir därmed ett specifikt begrepp av särskild vikt. Att det skulle finnas en skillnad mellan de olika verksamheternas sätt att se på begreppen var väl i och för sig inget större fynd, eftersom det är enskilda individer som utfört rangordningen. Men att skillnaden mellan de olika respondenternas sätt att rangordna begreppen, bidrar till att stärka Lindbergs (2009) tankar om att samverkan kan ha olika betydelser för olika organisationer, främst beroende av vad en organisation har för motiv med sin samverkan till att börja med.

Den observerade spridningen av begrepp kan därtill ha att göra med att respondenterna i denna studie tillhör olika politiska dimensioner. Ett resonemang som kan kopplas samman med Berggrens (1982) tidiga studie om att organisationers hierarkiska tillhörighet i vissa fall kan påverka samverkans varierande utfall beroende på den handlingsfrihet som de olika organisationerna har inom ramen för samverkan. I denna studie är exempelvis några av de samverkande respondenterna statliga myndigheter med verksamhet över hela riket, såsom Försäkringskassan och Skattemyndigheten, medan andra samverkansrespondenter i denna studie är lokala eller regionala kommunala och statliga förvaltningar, såsom Göteborgs stad och Länsstyrelsen. Olikheten i hur de olika begreppen rangordnas mellan de olika respondenterna, kan således bero på att de olika respondenterna försöker hantera olika politiska direk-

tiv. Men att den individuella handlingsfrihet som de besitter inom ramen för samverkan får dem att agera på olika sätt. Länsstyrelsen som är en regional statlig förvaltning har till exempel ett mer samordnande uppdrag för den samverkan som utförs inom Kunskapscentrum. Kanske är det därför som Länsstyrelsens samverkansansvarige anser att den största fördelen med Kunskapscentrumssamverkan är att den tillskriver Länsstyrelsen en form av den *legitimitet* eller *förtroende* gentemot samhällets medborgare? Detta är en tanke vilken även verkar stämma väl överens med de lokala förvaltningarna som deltar i studien. Samverkansansvarig tillhörande Göteborgs Stad väljer nämligen att rangordna koordineringsproblem som det begrepp som begränsar samverkan inom Kunskapscentrum mest. Kanske faller detta sig naturligt eftersom det är svårt att koordinera ett antal verksamheter som alla arbetar med skilda saker. Det är dock intressant att det är just Göteborgs Stad, alltså initiativtagaren till den samverkan som idag bedrivs, som belyser att det är koordineringsproblematiken som ställer till förtret inom den samverkan som Kunskapscentrum utför. Svårigheten med att koordinera de samverkansansvariga ligger framförallt i att de har fullbokade kalendrar med enskilda uppdrag vilket medför att närheten inte alltid kan garanteras. En tanke som kan kopplas samman med Schutz (1960) tidiga tankar om att närhet krävs för god gemenskap inom samverkan. Åklagarmyndigheten som är en statlig offentlig myndighet väljer att ranka begreppet *enad kompetens* som den största fördelen med den samverkan som de deltar i. Detta är intressant och kan eventuellt bero på att Åklagarmyndigheten har som politiskt uppdrag att väcka åtal mot individer som begått ett brott. Åklagarmyndighetens uppdrag är på så vis beroende av en enad kompetens och ett samlat beslutsunderlag för att kunna fatta de beslut som ska fattas på ett rättssäkert sätt. Olikheten i hur de olika respondenterna väljer att rangordna de olika begreppen beroende på vilken politisk nivå de tillhör, blir allt tydligare ju fler svar som analyseras.

Anledningen till att de olika samverkansansvariga väljer att rangordna de olika begreppen på olika sätt kan också ha att göra med att det även är enskilda individer som handlar utifrån en organisations föreställningar och regler. Denna tanke ligger i linje med Hjortsjös (2005) tankar om att organisationer många gånger utvecklar inofficiella sätt att vara och agera, vilka inte alltid direkt är relaterade till de uppgifter som de är avsedda att utföra inom ramen för samverkan. Grapes (2010) tankar är även intressanta i detta sammanhang. Framförallt eftersom författaren påpekar att institutionalisering i en organisation många gånger kan vara regler och lagstiftning, vilka medför att det finns en viss skillnad i hur olika verksamheters kunskaps- och meningssystem ser ut, trots att de förenas och existerar inom ett gemensamt organisatoriskt fält.

Det finns likaså en variation i svaren för begreppen *sekretess*, *informationsutbyte*, *koordineringsproblematik* och begreppet *interaktion*. De respondenter som till exempel arbetar direkt brottsförebyggande, så som Polismyndigheten och Tullverket anser att interaktions- och koordineringsproblematik är svårare att hantera inom samverkan, än vad till exempel Kronofogdemyndigheten eller Skattemyndigheten anser att de är. Kronofogdemyndigheten och Skattemyndigheten väljer i stället att lyfta fram begreppen sekretess och informationsutbyte som de största begränsningarna i den samverkan som idag utförs. Denna skillnad kan kopplas till de teorier som anger att koordineringsproblematik oftast är beroende på vilket språk de olika respondenterna talar inom en specifik organisations verksamhet (Hjortsjö, 2005 och Schutz, 1960).

Intressant i detta sammanhang är likaså att Kronofogdemyndighetens samverkansansvariga väljer att lyfta fram det praktiska exemplet av "plånboksprincipen" som en del av Kunskapscentrums lyckade samverkan. Med hjälp av information från Polismyndigheten om individer som utför till exempel ekonomiska brott, kan Kronofogdemyndigheten genom utmätning av egendom göra det mer kännbart för individen att bli straffad. På det sättet leder den samverkan som utförs inom ramen för Kunskapscentrums verksamhet till att påföljden blir mer kraftfull och kännbar för den individ som begår brott. Jag anser att det i samband med denna diskussion om god kommunikation är viktigt att föra ett resonemang om hur kommunikation även ökar interaktionen mellan samverkande aktörer (Berggren, 1982). Ännu en gång tycker jag att Kronofogdemyndighetens resonemang om "plånboksprincipen" är ett bra exempel på hur god kommunikation trots olika myndighetsuppdrag, via samverkan får de olika samverkansmyndigheterna att lyckas i sina respektive uppdrag. Interaktionen mellan de samverkande parterna blir således att Kronofogdemyndigheten som ledare av aktionen men tillsammans med Polismyndigheten och Tullverket blir synliga på samma ställe för de individer som begår ett ekonomiskt brott. Viket även medför att de samverkande myndigheterna interagerar med varandra och blir gränsöverskridande i sin samverkan.

De samverkansansvariga från varje myndighet inom Kunskapscentrum är likaså bekanta med varandra sedan tidigare och många av de samverkansansvariga har därtill arbetat tillsammans med varandra i andra arbetsprocesser. Detta är en mycket viktig del i den samverkan som idag utförs inom Kunskapscentrum. Framförallt eftersom de samverkande aktörerna känner en form av gemenskap och närhet till varandra. Genom att uppleva sig omtyckt av de andra samverkansansvariga menar Berggren (19982) att en individ också upplever sig trygg. Tryggheten hos en individ leder dessutom till en ökad tillhörighetskänsla, bättre kontroll och ökad gemenskap hos de samverkansansvariga inom Kunskapscentrum. Detta är en

viktig och bra del för den samverkan som bedrivs, eftersom det även stärker gruppens riktning och slutgiltiga mål. En viktig styrka för det samverkansprojekt som utförs inom Kunskapscentrum, om man får tro Schutz (1960) tankar.

Kunskapscentrums största samverkansfördel och -begränsning

När själva variationen eller spridningen över de olika begreppens gemensamma rangordning har analyserats är det intressant att rikta in sig lite mer i detalj på de begrepp som börjar utforma en slags inbördes ordning eller individuell placering. Den främsta fördelen med den samverkan som sker inom Kunskapscentrum är enligt respondenterna begreppet *konkurrenskraft*. De flesta av respondenterna poängterar att samverkan är en viktig del för att kunna stoppa spridningen av den organiserade brottsligheten i Göteborgs stad. Det behövs flera aktörer för att bli mer effektiv i denna uppgift och genom att vara enad i sin kompetens, tror de sig kunna lyckas med denna svåra uppgift. Detta är ett resonemang som ligger i linje med Lindbergs (2009) tankar om att samverkan ofta implementeras mellan organisationer för att kunna lösa allt mer komplexa och sammansatta problem, vilka inte enbart faller inom ramen för en enskild myndighets ansvarsområde. Och det faller sig därtill nästan naturligt att begreppet konkurrenskraft rangordnats som den största fördelen strax före effektivitetsbegreppet.

Effektivitet och *enad kompetens* rangordnades som den näst största respektive den tredje största fördelen med den samverkan som utförs inom Kunskapscentrum i Göteborgs stad idag. Detta är en intressant observation, vilken kan sättas i relation till de teorier som handlar om domänkonflikt samt konkurrens inom och mellan olika organisatoriska fält (Lindberg 2002, Andersson-Sahlin 1989 samt Meyer och Rowan, 1977). För att följa författarnas resonemang om organisatoriska fält och konflikt, går följande tes att lyftas fram: Kunskapscentrum står tillsammans med sina samverkansmyndigheter för att vara ett och samma organisatoriska fält. De arbetar gemensamt med individuell myndighetsutövning mot ett annat organisatoriskt fält, nämligen det fält som utgörs av de organiserade och kriminella grupperna inom Göteborgs Stad. Den domänkonflikt som således uppstår, uppstår framförallt när ett organisatoriskt fält försöker sig på att ta över den andres organisatoriska fält. Som Kunskapscentrum kan myndigheterna vara enade både vad gäller yrkeskompetens och genom den så kallade "tysta kunskapen", det vill säga genom kunskap och erfarenheter utan sekretess, kan det organisatoriska fältet Kunskapscentrum, eventuellt lyckas med denna svåra uppgift. Resonemanget gäller dock på liknande sätt för den organiserade brottslighetens organisatoriska fält. Svårigheten är dock att de organiserade kriminella grupperna inte i samma ut-

sträckning som de offentliga myndigheterna begränsas i sitt intågande i den andres organisatoriska fält. Den organiserade brottsligheten begränsas inte lika mycket av sekretessbestämmelser och regler som Kunskapscentrums samverkansaktörer hela tiden gör, vilket medför att den organiserade brottsligheten till stora delar har ett försprång gentemot de offentliga myndigheterna. Det är med anledning av detta resonemang intressant att poängtera att jag inte kan särskilja några direkta domänkonflikter mellan de olika samverkansaktörerna inom Kunskapscentrum. Majoriteten av respondenterna i denna studie verkar vara på det klara över vilka ansvarsområden de själva har i förhållande till den myndighetsutövning som de avser att utföra inom samverkan för Kunskapscentrum. Koordineringsproblemen som dock uppstår verkar därmed mer ha att göra med själva organiseringen och avsaknaden av en tydlig ledare i komplexa specifika händelser än vad den har att göra med vem som ska göra vad. Denna upptäckt och dessa resonemang skiljer sig således från Carlströms och Berlins (2009) iakttagelser av synkronsamverkan mellan de så kallade blåljusmyndigheterna. Kanske beror denna skillnad på att det inom Kunskapscentrum till viss del har en klar ledare (i alla fall på pappret) och en offentlig förvaltning som har det yttersta ansvaret för den samverkan som pågår.

Samtliga samverkansansvariga inom Kunskapscentrum verkar dock veta vad de ska göra, de vill även gärna göra detta tillsammans. Dessvärre begränsas deras arbete emellanåt av begreppen *sekretess* och *informationsutbyte*. Men de samverkansansvariga respondenterna i denna studie verkar inte anse sig begränsade av att det finns *informella eller formella grupperingar* inom ramen för deras samverkan. Inte heller brist på *gränsöverskridande* eller brist på *interaktion* mellan de olika samverkansmyndigheterna verkar vara ett speciellt stort problem. Detta utfall av rangordningen är intressant eftersom det tidigare framkommit att en tydlig och klar ledare inte alltid finns för den samverkan som skall utföras. Oklarheten om vem som ska göra vad inom ramen för samverkan, kan ligga i att de statliga myndigheterna är mer stelbenta, vad gäller till exempel handlingsutrymme än vad de kommunala och regionala förvaltningarna är. Viss information som är belagd med sekretess kan inte delges hur som helst till en annan myndighet. Detta medför att Kunskapscentrums förmåga att vara flexibelt och anpassningsbart utifrån dess grundläggande uppgift begränsas. Det går med andra ord att lite krasst påstå att ”om det inte står beskrivet i regeringens regleringsbrev till de olika myndigheterna, går det helt enkelt inte att göra något åt det”. En tanke vilken flera av respondenterna lyft fram i telefonintervjuerna.

Avslutningsvis i denna analys av rangordningsdatan skulle jag vilja lyfta fram begreppet universallösning. Begreppet rangordnades av flera respondenter relativt högt som en fördel för Kunskapscentrums samverkan, men fick totalt en förhållandevis lägre placering.

Kanske beror denna placering på att begreppet universallösning ”inte alltid fungerar helt och hållet, utan att det istället krävs ytterligare lösningar för att åtgärda hela problematiken med den organiserade brottsligheten”. En enda nyckel kan sällan sätta ihop en hel IKEA-möbel, oftast behövs det ytterligare verktyg och redskap för att få ihop den slutligen. Men det är en bra start och en bra första åtgärd till sammanställandet av en målinriktad handling.

Det trettonde begreppet – Beslutanderätt

Så var det, det där med ett trettonde begrepp, det vill säga, att försöka ta fram ytterligare ett begrepp som skulle kunna ha inflytande på begreppet samverkans motiv, fördel respektive begränsning. Begreppet beslutanderätt skulle kunna vara detta trettonde begrepp eftersom begreppet befinner sig någonstans i gränlandet mellan sekretess och gränsöverskridande. Men även för att begreppet tycks vara något som respondenterna i denna studie själva tycks efterfråga. Föreställ dig till exempel att följande scenario var möjligt inom Kunskapscentrum: Verksamheten tilldelas en form av beslutanderätt. Det vill säga, Kunskapscentrums samverkande myndigheter får vid sina samlokaliserade möten, avskiljda från utomstående parter, möjligheten att lyfta på sekretessbestämmelserna och delge varandra viktig sekretessbelagd information. Hur skulle detta påverka Kunskapscentrums samverkan? Skulle verksamheten med hjälp av begreppet beslutanderätt kunna bli mer angelägna om att vara gränsöverskridande och därmed även kunna bli mer effektiva och konkurrenskraftiga i sin samverkan mot den organiserade brottsligheten inom Göteborgs Stad?

Detta är en svår fråga att svara på, vilket även de samverkansansvariga från respektive samverkande myndighet verkar medvetna om, detta trots att de samverkande aktörernas representanter tycks vara oeniga i sina svar om ett behov av beslutanderätt. Den oenighet som finns består framförallt allt i att några av respondenterna från Kunskapscentrum tycks anse att det behövs något form av lagstöd, för att få delge sekretessbelagd information mellan samverkansaktörerna, medan andra respondenter inte anser att detta behövs. En intressant avvikelse mellan de olika samverkansansvariga, dels utifrån hur sekretessen påverkar den enskilda individens förmåga att vara gränsöverskridande. Men också intressant eftersom minskad sekretess medför större insyn i de elva myndigheternas verksamhet. Vilket i långa loppet kan ses som ett hot för det demokratiska och rättsäkra samhället.

Kapitel 8 – Slutsatser om Kunskapscentrums samverkan

Syftet med denna studie har varit att studera begreppet samverkan, det vill säga, hur det samarbete som utförs mellan personal med olika professioner och med olika organisationstillhörigheter, tar sig uttryck i ett pågående samverkansprojekt. I detta kapitel kommer de tre frågeställningar som presenterades i kapitel 2 att besvaras.

Vad gäller den första frågeställningen om varför offentliga myndigheter samverkar med varandra, kan följande slutsats dras. Offentliga myndigheter väljer att samverka med varandra därför att de huvudsakligen ser motiven till samverkan utifrån vad och hur samverkan kan gynna den egna moderorganisationen. En tanke som även bekräftar Lindbergs (2009) teorier om att samverkans motiv många gånger är olika för de olika samverkande aktörerna och att det sällan finns en generell orsak till varför en verksamhet vill samverka eller inte. De flesta av de samverkansansvariga i denna studie tycks därtill prioritera Kunskapscentrums samverkan i sitt dagliga arbete, trots att samverkan till största del verkar vara ålagd deras verksamheter av en tredje part, det vill säga, Sveriges regering. När en myndighet väljer att samverka på grund av att det är beslutat om det, av en tredje part, kan samverkan bli en slags tvångsåtgärd som minskar viljan till att vara gränsöverskridande i sin samverkan. Dessutom kan den samverkan som utförs mellan de samverkande aktörerna påverka hur pass mycket de är villiga att interagera med de andra samverkansparterna. Ett problem vilket från organisationens sida kan leda till att det samarbete som utförs inom ramen för samverkan, inte heller får lov att kallas för samverkan överhuvudtaget utan istället bör definieras som rent samarbete. Men det får även effekt för den enskilda individen eftersom interaktionen påverkar hur pass mycket en individ kan identifiera och känna sig trygg i den samverkan som pågår. När en individ inte kan identifiera sig med en annan samverkande part eller det samverkansprojekt som pågår, kan makt- och revir tänkande uppstå mellan samverkans olika organisationer och individer vilket kan få negativa konsekvenser för den samverkan som utförs. Förutom detta har det därtill framkommit i denna studie att de motiv för samverkan, som finns hos de elva samverkande myndigheterna inom Kunskapscentrum är styrda av både orsaks- och ändamålsförklaringar. Det finns även vissa inslag av funktionsförklaringar inom Kunskapscentrums motiv till samverkan. Ett fynd som betyder att det inom samverkan finns specifika mål som de samverkande myndigheterna försöker uppnå med sin samverkan. Inom Kunskapscentrum tror sig de samverkande myndigheterna kunna skapa bättre konkurrenskraft, ökade resurser och bredare kompetens genom att samverka med varandra. Det är dessvärre inte möjligt i denna studie att helt säkerställa, vilken av de tre förklaringsmodeller-

na som bäst förklarar samverkans motiv utan jag får helt enkelt nöja mig med att samtliga tre förklaringsmodeller samvarierar när det gäller att förklara de samverkande aktörernas grundläggande motiv till att samverka med varandra.

Svaret på den andra frågeställningen: Vad är samverkans förutsättningar samt begränsningar, kan med stöd av studien ges på följande sätt. De förutsättningar och de begränsningar som det *"blåser mest omkring"* i denna studie är fördelen *"konkurrenskraft"* och begränsningen *"sekretess"*. Hypotesen att två av de tolv begreppen påverkar samverkans fördelar respektive nackdelar mer än vad andra begrepp gör, verkar därmed stämma. Varför det just blev dessa två begrepp som det blåste mest omkring, kan ha att göra med att den organiserade brottsligheten idag hotar det demokratiska samhället och den svenska rättsäkerheten. Kunskapscentrums verksamhet begränsas hela tiden av vilken information som de får eller inte får (eller vill) lämna ut mellan de olika samverkansansvariga. Sekretess kan därmed sägas begränsa samverkan, men sekretessen upprätthåller även demokratin och rättsamhället. En viktig poäng i det fortsatta arbetet mot den organiserade brottsligheten, eftersom det skulle kunna skapa både positiva och negativa effekter om sekretessen lättades på.

Slutligen kan frågan om hur relationen ser ut mellan de tankar som finns om samverkan och det som konkret utförs inom ramen för ett samverkansprojekt besvaras med följande. Med utgångspunkt i Huxham och Vangens (2005) definition av begreppet samverkan kan dock följande konstateras; den samverkan som utförs inom Kunskapscentrum i Göteborgs Stad är till viss del samverkan. Främst eftersom det finns ett klart objekt; den organiserade brottsligheten, som samtliga samverkansmyndigheter tycks samverka kring. Det finns därtill även en tydlig och klar ledare och uppdragsgivare; Göteborgs Stad och Kunskapscentrums verksamhet utförs med hjälp av tydliga målinriktade handlingar för att förbättra något i dess omgivning. Så långt så väl - Kunskapscentrums verksamhet verkar kunna bekräftas vara samverkan i teorin. Men i praktiken verkar det gå att skönja en praktisk problematik bestående i att begreppet samverkan, på liknande sätt som tidigare belysts av Carlström och Berlins (2010) studie, saknar aktivt gränsöverskridande och interaktion samverkansmyndigheterna emellan. En praktisk detalj, vilken dessvärre medför att jag verkar kunna bekräfta tanken om att Kunskapscentrums verksamhet i teorin står för samverkan, men i praktiken mer är en form av arbetsprocess bestående av samarbete, samordning och koordinering.

Kapitel 9 - Reflektioner och förslag till framtida forskning

Att studera begreppet samverkan mellan elva samverkansmyndigheter har varit en svår men intressant uppgift. Tyvärr tycks det dessvärre vara på det viset att begreppet samverkan i teorin inte återspeglar det som sker i praktiken. Det vill säga, åter igen var det samverkansprojekt som studerats, inte tillräckligt gränsöverskridande för att kunna kallas för samverkan. Detta är intressant framförallt för att många offentliga verksamheter idag använder sig av begreppet samverkan, utan att egentligen uppfylla de teoretiska krav som ställs på begreppet. Det samarbete som pågår inom ramen för Kunskapscentrum i Göteborgs Stad är dock ett mycket viktigt arbete för att försvara demokratins grunder och det svenska rättssamhället – men Kunskapscentrums arbetsprocess borde kunna effektiviseras genom att de blir bättre på att vara gränsöverskridande och därmed också för att kunna klassas som samverkan.

Problematiken med att inte vara helt gränsöverskridande, tror jag, grundar sig i att de flesta av de samverkansansvariga vid ett flertal tillfällen under intervjuerna hänvisar till att deras samverkan är ålagd dem av en tredje part och således inte uppkommen av eget intresse. Det borde därför vara intressant för Kunskapscentrum att börja diskussionen med detta vid nästa samverkansmöte. Kanske kan denna reflektion över vilka motiv de olika myndigheterna har för att samverka med varandra bidra till att interaktionen och gränsöverskridandet kan förbättras och Kunskapscentrums arbetsprocess därmed blir mer till det den syftar att vara - samverkan.

Det vi vet idag som vi inte visste tidigare gällande begreppet samverkan är till exempel hur samverkan mot organiserad brottslighet ser ut och vad samverkan mellan elva myndigheter från olika politiska nivåer kretsar kring. Därtill vet vi idag att det eventuellt kan finnas ett behov av ett trettonde begrepp – beslutanderätt, för att öka offentliga myndigheters vilja och förmåga till att vara mer gränsöverskridande och interagerande med varandra. I en framtida studie skulle det därför vara mycket intressant att införa detta begrepp i rangordningen över samverkans fördelar och begränsningar. Huvudsakligen för att kunna avgöra om ett eventuellt lagstöd för denna sorts samverkansprojekt, är att föredra eller inte. Men också för att se hur andra offentliga samverkansprojekt rankar de olika fördelarna eller begränsningarna i förhållande till Kunskapscentrum.

Referenser

Tryckta källor

- Abbot, A. (1988). *The System of Professions – An Essay on the Division of Export Labour*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Ahrne, G., & Papakostas, A. (2002). *Organisationer, samhälle och globalisering. Tröghetens mekanismer och förnyelsens förutsättningar*. Lund: Studentlitteratur.
- Berlin, J. & Carlström, E. (2009). *Var och en på sin kant - om avsaknaden av synkron samverkan på olycksplatsen*. Förvaltningshögskolans rapport; Göteborgs Universitet.
- Berggren (1982). Om samarbete och samarbetsproblem, gränsdragning, konkurrens, om makt och ansvar. Bilaga 5 i SPRI-rapport *Med samarbete i sikte* 200 107/1982. *Psykiatri i omvandling – Psykiatriska kliniken i Ängelholm*. Stockholm: Spris publikationstjänst.
- Danermark, B. (2000). *Samverkan – himmel eller helvete? En bok om den svåra konsten att samverka*. Stockholm: Förlagshuset Gothia.
- Danermark, B. & Kullberg, C. (1999). *Samverkan – välfärdsstatens nya arbetsform*. Lund: Studentlitteratur.
- Darwin, C. (1859). *The origin of Species*. Vol. 11 (2001). New York; Bartleby.com
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983) *The Iron Cage Revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*. *New institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Eriksson-Zetterquist, Ulla (2009). *Institutionell teori*. Liber: Malmö
- Försäkringskassan. (2011). *Sjukskrivnas återgång i arbete*. Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan efter 2011. Dnr. 026922-2011
- Grape, G. (2010). *Mer eller mindre byråkratisk*. En studie av Organisationsförändringar inom Kronofogdemyndigheten. Lund; Media-tryck
- Huxham, C., & Vangen, S. (2005). *Managing to collaborate; The Theory and practice of collaborative advantage*. Abingdon; Routledge
- Hjortsjö, M. (2001). *Verksam samverkan? Granskning av tio samverkans Och utvecklingsprojekt 1995–2000*. Lunds universitet: Socialhögskolan. Stencil.
- Hjortsjö, M. (2005). *Med samarbete i sikte*. Lunds Universitet; Social högskolan
- Karlsson, A. (2001). *Om strategi och legitimitet*. Lund; Lund University Press

- Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet. (2010). *Verksamhetsberättelse*. Göteborg; Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet.
- Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet. (2008). *Göteborgs samverkan mot den organiserade brottsligheten*. Göteborg; Kunskapscentrum
- Kvale, S.(1997). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. (Sven-Erik Torhell övers.). Lund: Studentlitteratur.
- Lacey, P. (2000). Multidisciplinary Work. Challenges and possibilities. I Daniels, H. (red.). *Special education re-formed – beyond rhetoric*. London: Falmer Press
- Lindqvist, R. (2000). *Att sätta gränser. Organisationer och reformer i arbetsrehabilitering*. Umeå: Boréa Bokförlag.
- Lindberg, K. (2002). *Kopplandets kraft – om organisering mellan organisationer*. Lund; Studentlitteratur
- Lindberg, K. (2009). *Samverkan*. Liber; Stockholm
- Lindberg, K. och G. Erlingsdottir (2005). "Att studera översättning. Två idéers resor i den svenska hälso- och sjukvården." *Nordiske Organisasjonsstudier*, 7, 3-4, 27-51
- Malmer, S. (2003). *En taxa blir till*. Lund; Studentlitteratur
- Meyer, J.W. & Rowan, B. (1977). *Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Sahlin - Andersson, K. (1989). *Oklarhetens strategi; Organisering av projektsamarbete*. Lund: Studentlitteratur.
- Sages, R. (2003). *MCA-Minerva i fenomenologisk forsknings ansats*. Lunds Universitet; Studentlitteratur
- Scott, R. W., & Meyer, J. W. (1983). *Organizational environments ritual & rationality*. Newbury Park: Sage Publications.
- Smith, E.E., Nolen-Hoeksema, S., Fredricson, B., & Luftus, G. (2003). 14th edi. *Athkins and Hilgard's Introduction to Psychology*. Seattle; University of Washington
- Sunesson, A.(2006). *Förändring ur ingenjörens perspektiv*. Lund; Student litteratur
- Schutz, W.C. (1960). *FIRO. A three-dimensional theory of Interpersonal behavior*. New York: Holt, Rinehart and Winston Inc.
- Svenska Akademin. (2010). *Svenska Akademiens ordlista över svenska språket*. Stockholm: Svenska Akademien

Powell, W. (1996). *Learning from collaboration; Knowledge and networks of learning in bio thechnology and pharmaceutical industries*. California Management Review, 40 (3), s. 228-240.

Thompsson, J. (1997). *Scandal and social theory*; Red. Lull, J & Hinerman, S. pp 34-64
Media scandals; Polity press

Otryckta källor

Internetreferens 1

Wesc, available on; <http://wesc.com/wescpedia/adidas--wesc>. den 10 november 2010.

Internetreferens 2

Ekonomistyrningsverket, available on;

<http://www.esv.se/amnesomraden/budgetprocessen/regleringsbrev.4.1faf3f4fcea3ced188000305.html> , den 10 april 2011.

Internetreferens 3

Ekonomistyrningsverket, available on;

<http://www.esv.se/amnesomraden/budgetprocessen/regleringsbrev.4.1faf3f4fcea3ced188000305.html> den 10 april 2011.

Intervjukällor

Lars Lithner, Ekobrottsmyndigheten - telefonintervju utförd den 18 februari 2011

Anette Olsson, Åklagarmyndigheten - telefonintervju utförd den 18 februari 2011

Hans Ternér, Tullverket - telefonintervju utförd den 20 februari 2011

Lennart Olofsson, Länsstyrelsen – telefonintervju utförd den 20 februari 2011

Maria Mindhammar, Kronofogdemyndigheten – telefonintervju utförd den 25 februari 2011.

Eva Svensson, Försäkringskassan – telefonintervju utförd den 1 mars 2011.

Stefan Lindwall, Säkerhetspolisen – telefonintervju utförd den 1 mars 2011.

Lennart Palmgren, Kriminalvården – telefonintervju utförd den 10 april 2011.

Sven Lindgren, Polismyndigheten - telefonintervju utförd den 18 april 2011.

Åke Jacobsson, Göteborgs stad – telefonintervju utförd den 18 april 2011.

Lisbeth Nordenhager, Skatteverket – telefonintervju utförd den 3 april 2011

Bilaga 1

Hej,

Mitt namn är Anna Felé och jag skriver under våren 2011 en masteruppsats på programmet för offentlig förvaltning (ledning och styrning) vid Göteborgs Universitet. Min uppsats handlar framförallt om varför offentliga myndigheter samverkar med varandra och vad som kan tänkas vara samverkans motiv, fördelar och nackdelar.

Du har fått detta mail eftersom du enligt Mikael Oskarsson - planeringsledare på Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet inom Göteborgs stad, är samverkans ansvarig för just din myndighet eller din organisation som deltar i Kunskapscentrums arbete mot den organiserad brottsligheten i Göteborgs stad.

Det jag önskar av dig är att du hjälper mig med en kort telefon intervju. Intervjun tar ca 10-15 minuter. Vilka frågor som jag ämnar ställa till din organisation ser du sist i detta mail. Deltagande är frivilligt och du kan när som helst avbryta din medverkan, dock bygger själva studien på att samtliga medverkande myndigheter ger sin syn på det samverkansprojekt som idag utförs, so jag vore mycket tacksam om du tar dig tid.

Tyvärr kan jag inte garantera anonymitet, detta eftersom denna studie klagör för att det är myndigheter/organisationer deltagande i Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet i Göteborgs Stad som undersöks. Däremot kommer själva empirin och analysen att maskeras med så kallade "kodnamn" det vill säga; *Samverkans ansvarig 1. Samverkans ansvarig 2* e.t.c.

Tusen tack för att du tar dig tid att hjälpa mig, resultatet av denna studie kommer att presenteras vid Förvaltningshögskolan i mitten på april 2011, varpå du och din organisation har en möjlighet till att beställa er egen kopia av studien!

Åter igen, tack för din medverkan!

Med vänlig hälsning

Anna Felé

M.Sc Göteborgs Universitet

Frågor för telefon intervju

1. Vad betyder begreppet samverkan för just din organisation?

2. Vilka är motiven till att din organisation samverkar med andra myndigheter/organisationer?

3. Vänligen rangordna samverkans största svårigheter/begränsningar?

1 = svårast med vår samverkan och 6 = lättast med vår samverkan.

- () *Interaktion* – det är svårt att tala, kontakta eller förstå de olika samverkande professionerna/ tjänstemännen/organisationerna inom Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet.
- () *Gränsöverskridande* – de andra samverkande professioner/organisationer har svårt att förstå just mitt arbete och min organisations syfte.
- () *Informationsutbyte* – sekretessen begränsar och utmanar vår samverkan.
- () *Sekretess* begränsar oss i vår samverkan.
- () *Informella och formella grupper* finns i vår samverkan, vilka hindrar vår samverkan ständigt.
- () *Koordinerings problem och brist på möten* - begränsar oss, vi har ingen direkt ledare eller tydliga roller i vår samverkan.

4. Rangordna samverkans största fördelar/motiv?

1 = största fördelen med vår samverkan, 6 = minsta fördelen med vår samverkan.

- () Samverkan är en bra *universal lösning* på ett samhällsproblem.
- () Samverkan skapar *legitimitet/förtroende* mellan oss själva och vår omvärld.
- () Samverkan *skapar och sparar resurser* för min myndighet/organisation.
- () Samverkan *ökar* vår myndighet/organisations *effektivitet och vårt syfte* att motarbeta organiserad brottslighet.
- () Samverkan ökar dessutom vår egen *konkurrenskraft* gentemot den organiserad brottsligheten i Sverige.
- () *Samverkan enar kompetens* genom sammanförandet av olika professioner och tjänstemän.

Bilaga 2

Tabell 6.2. Sammanställning av rangordning av de utvalda begreppen.

	Motiv/Fördel	Poäng	Begränsning	Poäng		Motiv/Fördel	Poäng	Begränsning	Poäng
P1	Konkurrenskraft	6	Informationsutbyte	6	P7	Effektivitet	6	Sekretess	6
	Effektivitet	5	Sekretess	5		Konkurrenskraft	5	Informationsutbyte	5
	Enad kompetens	4	Koordineringsproblem	4		Resurser	4	Interaktion	4
	Resurser	3	Gränsöverskridande	3		Legitimitet/förtroende	3	Gränsöverskridande	3
	Universallösning	2	Interaktion	2		Universallösning	2	Informella/Formella	2
	Legitimitet/förtroende	1	Informella/formella	1		Enad kompetens	1	Koordineringsproblem	1
P2	Enad kompetens	6	Sekretess	6	P8	Effektivitet	6	Sekretess	6
	Konkurrenskraft	5	Informationsutbyte	5		Konkurrenskraft	5	Informationsutbyte	5
	Effektivitet	4	Interaktion	4		Resurser	4	Interaktion	4
	Resurser	3	Gränsöverskridande	3		Legitimitet/förtroende	3	Gränsöverskridande	3
	Universallösning	2	Informella/formella	2		Universallösning	2	Informella/formella	2
	Legitimitet/Förtroende	1	Koordineringsproblem	1		Enad Kompetens	1	Koordineringsproblem	1
P3	Konkurrenskraft	6	Koordineringsproblem	6	P9	Universallösning	6	Interaktion	6
	Enar kompetens	5	Informella/formella	5		Legitimitet/förtroende	5	Sekretess	5
	Universallösning	4	Sekretess	4		Konkurrenskraft	4	Informationsutbyte	4
	Legitimitet	3	Informationsutbyte	3		Enad Kompetens	3	Koordineringsproblem	3
	Effektivitet	2	Gränsöverskridande	2		Resurser	2	Informella/formella	2
	Resurser	1	Interaktion	1		Effektivitet	1	Gränsöverskridande	1
P4	Legitimitet/förtroende	6	Sekretess	6	P10	Effektivitet	6	Koordineringsproblem	6
	Effektivitet	5	Informella/formella	1		Konkurrenskraft	5	Gränsöverskridande	5
	Universallösning	4	Koordineringsproblem	1		Enad kompetens	4	Informationsutbyte	4
	Konkurrenskraft	3	Informationsutbyte	1		Legitimitet/förtroende	3	Sekretess	3
	Enad kompetens	2	Gränsöverskridande	1		Universallösning	2	Interaktion	2
	Resurser	1	Interaktion	1		Resurser	1	Informella/formella	1
P5	Universallösning	6	Sekretess	6	P11	Universallösning	6	Informationsutbyte	6
	Effektivitet	5	Koordineringsproblem	5		Ökad effektivitet	5	Sekretess	5
	Konkurrenskraft	4	Informella/formella	1		Konkurrenskraft	4	Interaktion	4
	Legitimitet/förtroende	3	Gränsöverskridande	1		Enad kompetens	3	Gränsöverskridande	3
	Resurser	2	Interaktion	1		Legitimitet/förtroende	2	Koordineringsproblem	2
	Enad kompetens	1	Informationsutbyte	1		Resurser	1	Informella/Formella	1
P6	Enar kompetens	6	Sekretess	6	S	Universallösning	37	Interaktion	30
	Effektivitet	5	Informationsutbyte	5	U	Legitimitet/förtroende	32	Gränsöverskridande	29
	Konkurrenskraft	4	Gränsöverskridande	4	M	Resurs	25	Informationsutbyte	45
	Resurser	3	Informella/formella	3	M	Effektivitet	50	Sekretess	58
	Legitimitet/förtroende	2	Koordineringsproblem	2	A	Konkurrenskraft	51	Informella/Formella	21
	Universallösning	1	Interaktion	1		Enad kompetens	36	Koordineringsproblem	32

De begrepp som har störst fördel respektive störst begränsning för den samverkan som pågår inom Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet i Göteborgs stads verksamhet, gavs poängen 6 av respondenterna följt av poängen 5, 4, 3, 2 och 1. Samma poängsättning tillämpas även för samverkans fördelar respektive begränsningar. Tabell 6.3 visar till höger i tabellen det kodnamn som står för vilken myndighet som rangordnat samverkans fördelar respektive begränsning. I kolumnen där efter anges fördel respektive begränsning samt de olika poäng som respondenterna tillskrivit fördelarna respektive begränsningarna under telefonintervjun. Längst ner i tabellens högra hörn finns en summering över den totala summan som varje begrepp har erhållit av samtliga respondenter medverkande i denna studie.