



GÖTEBORGS UNIVERSITET
FÖRVALTNINGSHÖGSKOLA

Masteruppsats i offentlig förvaltning [HT 2011]
Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet
Författare: Isa Dzhabrailov
Handledare: Malgorzata Erikson
Examinator: Stig Montin



Samverkan i en vågskål

En studie om varför kommuner hoppar av samverkansprojekt

Sammanfattning

PROBLEM OCH SYFTE: Kommuner skall samverka för att både uppfattas som moderna/framgångsrika/legitima och att klara sina behov som de inte skulle klara på egen hand. Problemet är att några aktörer hoppar av vissa samverkansprojekt. Uppsatsens syfte är att genom undersökning av två empiriska fall (samverkansprojekt) förstå varför i vissa fall kommunerna hoppar av samverkansverksamhet.

MATERIAL OCH METOD: Studiens frågeställning besvarades med hjälp av sekundär kvantitativ data och kvalitativ data från tretton (13) semistrukturerade intervjuer, en (1) fokusgruppstudie och tre (3) observationsstudier. I studien har använts en kombination av kvantitativa och kvalitativa forskningsmetoder.

TEORI: Studiens resultat har analyserats med hjälp av nätverksteorier, teori om rationella val (Rational Choice Theory) och rationalistisk spelteori.

HUVUDSAKLIGA RESULTAT: Orsaker till att kommuner hoppar av samverkansverksamhet ligger i såväl ekonomiska och organisatoriska svårigheter som i gapen mellan förhoppningar och verkligheten, omprioritering och frustration. Även sådana faktorer som kommunpolitikernas okunskap och/eller ointresse, kommunens (över)mättnad av projektets resultat samt trötthet av själva projektet har visat sig vara av betydelse när en kommun fattar beslut om avhopp från samverkan med andra aktörer. Den viktigaste orsaken till kommuners avhopp från samverkan anses vara kommunernas rationalitet.

SÖKORD/NYCKELORD: Samverkan, projekt, yrkesutbildning, flyktingar/invandrare, kommun, rationalitet, legitimitet, frustration, spel.

Förord

Under våren 2010 inom ramen för kandidatuppsats i offentlig förvaltning har jag genomfört en undersökningsstudie av ett utbildningsprojekt i Västra Götalandsregionen där åtta kommuner samverkade i syfte att effektivisera integration av målgruppen flyktingar/invandrare genom en flexibel arbetsplatsförlagd yrkesutbildning. Studiens huvudsakliga syfte har varit att upplysa och analysera frågan om varför vissa kommuner deltar i samverkansverksamhet medan andra kommuner föredrar att avstå från eller hoppa av samverkan trots de goda resultat som rapporteras i projektet. Studiens resultat har visat att frågor om varför man samverkar i projektet alternativt varför man inte gör det är mycket mer komplicerade och komplexa än det verkar från det första anblicket och att det krävs mer omfattande och djupare undersökningar för att besvara dessa frågor. På grund av brist på tid samt kandidatuppsatsens mindre format har dessa frågor besvarats enbart delvis och därför har nödvändighet av fortsatta studier i ämnen noterats i slutsatsen. Att i den empiriska undersökningen intervjuades och observerades endast tjänstemän, lärare och elever, men inte de nyckelpersoner som egentligen står bakom kommunernas alla beslut, kommunpolitiker, har varit en annan orsak till att problemet har belysts bara till en viss del. Avsaknad av kommunpolitikernas åsikter och motiv ledde till att det inte gick att få uppenbara och tillförlitliga svar på uppsatsens frågeställning samt att dra några generella slutsatser. Istället resulterade studien i en lång rad hypoteser och antaganden som utifrån aktuella resultat kunde varken godkännas eller avkastas med säkerhet. Ytterligare en orsak till brister i undersökningen inom ramen för kandidatuppsats har varit det faktum att enbart kommuner som deltog i samverkansprojekt för studiens tillfälle studerades. Det är uppenbart att frågan om varför man hoppar av samverkan inte kan besvaras på ett tillförlitligt sätt utan de avhoppande kommunernas åsikter och resonemang. Men på grund av vissa, såväl objektiva som subjektiva, orsaker lyckades jag inte intervjua representanter från de avhoppade kommunerna under denna studie. Därför kändes det helt naturligt att jag skulle fortsätta undersökningar i detta ämne och försöka finna de riktiga och tillförlitliga svar på frågan om varför kommuner deltar i samverkansverksamhet och varför de i vissa fall hoppar av samverkan.

Den aktuella masteruppsatsen är alltså en utveckling och fördjupning av min kandidatuppsats *Samverkan: Panacé eller mode?* skriven våren 2010. Masteruppsatsen bygger dels på resultat av undersökningsstudier utförda 2010 inom ramen för kandidatuppsats i offentlig förvaltning (Fall 1) och dels på studier utförda hösten 2011 (Fall 2) där undersökningen till en betydande del har grundats på och utgått från hypoteser, antaganden och resultat av Fall 1. I den aktuella uppsatsen har resultaten av båda två fall sammankopplats, sammanvägts och analyserats utifrån studiens övergripande syfte och frågeställningar.

Innehåll

Kapitel 1. Inledning.....	5
1.1 Begreppet samverkan	5
1.2 Problemformulering och syfte.....	6
1.3 Val av studieobjekt.....	7
1.4 Frågeställning	8
1.5 Disposition	8
Kapitel 2. Metod och material.....	9
2.1 Val av metod	9
2.2 Datainsamling.....	10
2.2.1 Primär data	11
2.2.2 Sekundärdata	13
2.3 Analys och tolkning	13
2.4 Validitet och reliabilitet.....	14
2.5 Metodproblem	15
2.6 Avgränsningar	16
Kapitel 3. Det teoretiska perspektivet	17
3.1 Nätverksteorier	17
3.2 Rational Choice Theory	19
Kapitel 4. Fall 1 – ett utbildningsprojekt.....	20
4.1 Integration av invandrare.....	20
4.2 Underökning av sekundärdata i LYSA-projekt.....	21
4.2.1 Behov och bakgrund.....	21
4.2.2 Vad är LYSA-projektet?	23
4.3 Intervjustudie – samverkan i LYSA-projektet	25
4.3.1 Varför samverkar man?.....	25
4.3.2 Hur samverkar man?	29
4.3.3 Vem samverkar man med?.....	30
4.3.4 Varför hoppar man av?.....	32
4.4 Analys av Fall 1.....	38
4.4.1 Varför och hur man samverkar.....	38
4.4.2 Vem man samverkar med.....	39
4.4.3 Varför man hoppar av.....	40

Kapitel 5. Fall 2 – ett jämförelseprojekt.....	43
5.1 Jämförelser mellan kommuner	43
5.2 Undersökning av sekundärdata i Kvalitetsnätverk Västkust.....	44
5.2.1 Hur kom Kvalitetsnätverk Västkust till.....	44
5.2.3 Resultat av samverkan i Kvalitetsnätverk Västkust	47
5.3 Intervjustudie – samverkan i Kvalitetsnätverk Västkust.....	51
5.3.1 Varför samverkar man?.....	52
5.3.2 Varför hoppar man av?.....	56
5.4 Analys av Fall 2.....	64
Kapitel 6. Avslutande diskussion och slutsats	74
7. Källförteckning.....	77
8. Bilagor	81
Bilaga 1. Ansvariga politikers bedömning av rapporternas effekter i Kvalitetsnätverk Västkust.....	81
Bilaga 2. Sammanställd tabell av respektive kommuns verksamhetsansvarigas och politikers bedömning av SKL:s rapporters effekter	82

Kapitel 1. Inledning

1.1 Begreppet samverkan

Det centrala begreppet i min studie är *samverkan*. Samverkan förutsätter att två eller flera privata och/eller offentliga aktörer samarbetar för att hantera vissa uppdrag. Projektformen är det vanligaste sättet att bedriva samverkan i praktiken (Kajsa Lindberg, 2009). Samverkan utgår från att det finns ömsesidiga intressen, gemensamma syfte och mål samt överenskommelse mellan politiska aktörer för att uppnå dessa mål. Under senaste decennier, framförallt från senare delen av 1990-talet, har samverkan blivit allt mer populär inom offentlig verksamhet och lyfts fram som en universal lösning på hur moderna organisationer ska driva sina verksamheter. Samverkan betraktas som en ny arbetsform i välfärdsstaten (Berth Danermark & Christian Kullberg, 1999) vilket förutsätter att organisationer måste samverka för att uppfylla sina uppdrag gentemot medborgarna.

I forskningslitteraturen beskriver man olika typer av samverkan. Danermark & Kullberg (1999) refererar till Westrin (1986a) som indelar samverkan/samarbete i fyra olika kategorier beroende på hur verksamheten byggs upp. Den första kategorin är *kollaboration* eller *samverkan* där aktörer samverkar i vissa former kring klart avgränsbara specifika frågor. En samverkan där olika myndigheters insatser adderas till varandra för att uppnå bästa resultat är den andra kategorin vilken författaren kallar för *koordination* eller *samordning*. Den tredje kategorin av samverkan är enligt författaren *konsultation* som kännetecknas av att en yrkesgrupp från en organisation gör tillfälliga insatser inom en annan organisation. Den fjärde och sista kategorin benämns av författaren som *integration* eller *sammansmältning*, detta när två eller flera verksamheter slås samman så att alla eller de flesta uppgifter blir gemensamma.

Här skall noteras att vissa forskare särskiljer även begreppen samverkan och samarbete (ex. Lindberg, 2009) men eftersom syftet med min studie inte är att förklara själva begreppet samverkans olika betydelser eller särart så är denna fråga inaktuell för studien. I min studie betraktar jag begreppet samverkan som en interaktion mellan olika självständiga aktörer, en gränsöverskridande verksamhet, eller med Danermarks (2004:15) ord ”medvetna målinriktade handlingar som utförs tillsammans med andra i en klart avgränsad grupp avseende ett definierat problem och syfte.”

1.2 Problemformulering och syfte

Samverkan. Vad är det egentligen? Är det en panacé, ett universalmedel för alla aktörer och vid alla tillfällen och tidpunkt eller är det bara ett mode, ett koncept som man bara härmar efter för att verka modern och framgångsrik i omgivningens ögon? Vad får man genom att samverka och vad missar man om man inte gör det? Dessa frågor har diskuterats i forskarvärlden under många decennier men fortfarande är aktuella och omtalade. Begreppet samverkan har fått allt större betydelse i forskningslitteraturen på senare tid. Forskare beskriver samverkan som en ny arbetsform i välfärdsstaten (Danermark & Kullberg 1999) som skapar trovärdighet och höjer den egna organisationens legitimitet (Johan Hörnemalm, 2008). Några forskare konstaterar att samverkan till och med ses som en lösning på alla möjliga problem (Michael J Hill, 2007) och ett idealt tillstånd (Johan Berlin & Eric Carlström, 2009). Danermark (2004:8) skriver att ”det är få ord som väcker sådana känslor av förhoppning, förväntning men även ibland olust som ordet samverka”. En möjlig orsak till olika aktörers fokus på samverkan tycks ligga i ordets positiva värdeladdning. Samverkan ofta förknippas med rationalitet, effektivitet och organisationens utveckling.

Men i stort sett handlar forskningen kring samverkan enbart om de positiva effekter som samverkansverksamhet bär med sig. Det finns gott om forskning som förespråkar samverkan som ett obestridligt bra sätt att organisera verksamhet i alla möjliga områden och på alla nivåer. Samt finns det ett stort antal studier där författare presenterar positiva resultat av sådana processer. Med tiden blev det nästan ett axiom att om man vill få ett bra resultat i någon verksamhet och verka modern och legitim i omgivningens ögon så måste man samverka. Denna trend har fått så stor betydelse och uppmärksamhet inom både offentlig och privat sektor så att vissa aktörer fortsätter att göra sina samarbetsförsök om och om, trots att de själva uttrycker frustration över både resultaten och processerna som sådana (Hertting, 2003).

Utifrån dessa tendenser är det helt logiskt att man skall följa den allt växande strömmen i svenskt samhälle och sträva efter att samverka i möjligt större utsträckning. Med tanke på tidigare sagda verkar det något irrationellt, förnuftsvidrigt och svårt att förstå när vissa aktörer föredrar att inte delta i en så ”ideal” arbetsform som samverkan och särskilt när i vissa fall befintliga aktörer hoppar av samverkansprojekt trots goda resultat som rapporteras i projektet.

Men varför hoppar man av samverkan trots att den är så bra arbetsform? Varför hoppar man av samverkan även om den ger goda resultat? Kanske är samverkan inte det universella medel som funkar för alla och alltid?

Det är detta problem som kommer att analyseras i denna studie med hjälp av två empiriska studier utförda i syfte att finna både politikernas och tjänstemännens resonemang när en organisation beslutar om att hoppa av en *väl fungerande* samverkansverksamhet, dvs. samverkan med goda resultat som rapporteras. Genom att sätta fokus just på avhoppare vill jag problematisera huruvida samverkan alltid och för alla är bara positiv. Med hänsyn till detta är uppsatsens övergripande syfte att med hjälp av empiriska studier och relevanta teorier analysera konceptet *samverkan* ur ett rationalistiskt perspektiv och undersöka om det finns eller ej finns stöd till mina hypoteser om att:

- Samverkansverksamhet är alltid fördelaktig för en kommun
- Beslut om avhopp från samverkan fattas utifrån partipolitiskt intresse
- En kommun agerar rationellt när den beslutar om att hoppa av samverkansverksamhet med goda rapporterade resultat

Uppsatsens syfte blir därmed att pröva teoretisk och praktisk fruktbarhet av ett rationalistiskt spelperspektiv för analys av kommuners beslut om avhopp från samverkansprojekt trots goda rapporterade resultat, samt ge förståelse för fenomenet.

1.3 Val av studieobjekt

De två fall som skall studeras i kapitlen 4 och 5 är valda i syfte att maximera möjligheterna till en rimlig och fruktbar analys av problemet. Mina empiristudier är lokaliserade till vissa områden i samverkansverksamhet, nämligen till ett samverkansprojekt i flexibel yrkesutbildning för vuxna i Västra Götalandsregionen och ett jämförelseprojekt i västra Sverige som drivs av Sveriges Kommuner och Landsting. Det första projektet som analyseras i det aktuella arbetet är *Livskompetens och Yrkesutbildning i Samverkan för Arbete* (LYSA-projekt) där åtta kommuner i Västra Götalandsregionen genomför ett samverkansarbete i syfte att effektivisera integration av målgruppen flyktingar/invandrare genom en flexibel arbetsplatsförlagd yrkesutbildning. Det främsta syftet med undersökningen av detta projekt är att finna de generella orsakerna till att en organisation deltar alternativt inte deltar i gränsöverskridande verksamhet. I denna del av studien skall i första hand tjänstemännens

resonemang kring varför, hur och med vem samverkan sker analyseras samt varför man i vissa fall hoppar av samverkan.

Mina ambitioner i undersökningen av det andra projektet, jämförelseprojektet *Kvalitetsnätverk Västkust*, som är en av de drygt tjugo projekt som Sveriges Kommuner och Landsting samordnat inom ramen för det nationella "Jämförelseprojektet", sträcker sig något vidare. I denna del av mitt arbete skall jag försöka belysa och analysera de mer djupliggande orsakerna till politikernas beslut om att upphöra kommunens deltagande i redan existerande samverkansprojekt med goda rapporterade resultat. Här skall läggas till att i båda två projekt har rapporterats mycket goda resultat, vilket också argumenterar för att valda projekten är i stor grad relevanta för aktuell studie.

1.4 Frågeställning

De huvudfrågor som min studie är tänkt att besvara är riktade på att genom analys av de offentliga aktörernas agerande i samverkansprocessen bestämma om varför man samverkar alternativt hoppar av samverkansprojekt. Huvudfrågor i min studie är:

- Vilka är de allmängiltiga orsaker till att kommuner deltar i alternativt hoppar av välfungerande samverkansarbete?
- Vilka är de grundläggande drivkrafter bakom kommunpolitikerns beslut om avhopp från samverkansverksamhet med goda rapporterade resultat?

1.5 Disposition

Masteruppsatsen är indelad i 6 kapitel och avslutas med en källförteckning. Kapitel 1 är ett introduktionskapitel. Först kommer avsnittet som beskriver vad uppsatsen kommer att handla om. Därefter följer problemformuleringen och syftet där jag problematiserar och motiverar varför jag valt att studera just samverkan samt presenterar studiens syfte. Sedan argumenteras val av studieobjekt och ställs frågor som uppsatsen är tänkt att besvara. I kapitel 2 redovisas det tillvägagångssätt och metod jag använt för att kunna besvara studiens frågeställning samt beskrivs problem med valda metoden. I kapitel 3 presenteras de teorier som jag valt att använda i studien och som jag anser är relevanta för just denna studie. I kapitel 4 redogörs för

resultat och analys i delstudie av empiriskt Fall 1. Kapitlet inleds med presentation av samverkansprojekt. Därefter redovisas resultaten av data- och intervjuundersökning. Kapitel avslutas med analys av delstudiens resultat. Kapitel 5 presenterar resultat och analys i delstudie av empiriskt Fall 2. Kapitel har samma upplägg som kapitel 4. I kapitel 6 summeras och diskuteras resultaten av båda två empiriska fall och dras några slutsatser.

Kapitel 2. Metod och material

2.1 Val av metod

Uppsatsens problem, syfte och forskningsfrågor har en stor betydelse för val av de metoder och materialen som används vid studiens genomförande. Varje enskilt problem kräver en viss metod och material som detta kan lösas bäst med, fast ibland kan en kombination av olika metoder och material ge det mest relevanta och tillförlitliga svaret på frågeställningarna. Metod och material som skall användas under studiens gång väljer jag efter relevans till det forskningsproblem som jag undersöker och till de frågor som studien är tänkt att besvara. De valda metoderna och materialen använder jag som ett redskap för att lösa uppgiften och för att visa hur uppsatsens olika steg har genomförts under studiens gång.

I Fall 1 har jag valt att främst grunda min undersökningsstudie på analys av empiriska data som jag fick genom observations- och fokusgruppstudier samt semi-strukturerade intervjuer med projektledare, lärare, elever och ansvariga tjänstemän i olika kommuner som deltar i projektet. Den semi-strukturerade intervjuformen valdes eftersom den är styrd utifrån vissa huvudfrågor/kategorier trots sitt fria upplägg. Kvale (1997) betonar att ju lägre struktureringsgrad intervjun har, desto mer komplexa svar får forskaren av respondenten. Dock en viktig komponent i denna del av studien är analys av kvantitativa sekundärdata från Statistiska Centralbyråns (SCB) webbsida samt från de deltagande kommunernas och andra, involverade i projektet, aktörernas webbsidor. Ytterligare en viktig källa har varit informationen om löpande uppföljning och de preliminära resultaten av LYSA-projektet jag fick genom intervju med en oberoende utvärderare av LYSA-projektet. Undersökningen i Fall 2 bygger på semi-strukturerade intervjuer med kommunpolitiker på högsta nivå, en observationsstudie samt data från Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) rapporter, undersökningar och utvärderingar av Kvalitetsnätverk Väst kust.

Studiens problem är alltså tänkt att lösas med en kombination av kvantitativa och kvalitativa undersökningar. Här tar jag stöd från Alan Brymans verk *Samhällsvetenskapliga metoder* där han konstaterar att ”många forskare och författare menar också att de två (metoder) kan kombineras med varandra i ett övergripande forskningsprojekt” och att de två metoderna ofta lånar tydliga drag av varandra (Bryman, 2001:36). Genom att använda olika metoder slipper jag förhoppningsvis att välja bort olika intressanta aspekter av problem som kräver en viss metod och därigenom kan min studie omfatta bredare analys- och resultatperspektiven. Även risken att valet av viss metod kommer att styra valet av problemaspekter försöker jag minimera i min studie genom att använda kombinationen av olika metoder. Vidare skall konstateras att resultaten av studien skall vara oberoende av de metoder och material som har valts av forskaren, det vill säga man får inte välja metoder eller material som eventuellt gynnar vissa resultat, utan författaren skall ha ett öppet förhållningssätt (Bryman,2001). Här menas att huruvida jag väljer att intervjua enbart en viss kategori aktörer involverade i projektet, till exempel bara tjänstemän (utan elevernas åsikter) i Fall 1 eller majoritetspolitiker (utan oppositionspolitikernas åsikter) i Fall 2, kommer jag knappast att få en heltäckande bild av problemet. Istället kan jag få en alltför positiv och optimistisk bild av problemet som inte har så mycket att göra med verkligheten. Alternativt kan bilden från enbart oppositionspolitikernas eller elevernas intervjuer vara alltmer kritiskt och pessimistiskt.

2.2 Datainsamling

Undersökning och analys av studiens resultat bygger huvudsakligen på den kvalitativ primärdata från tretton semi-strukturerade intervjuer med politiker, tjänstemän, lärare och elever från kommuner som deltar eller har deltagit tidigare i de två undersökande samverkansprojekten, samt från tre observationsstudier och en fokusgruppstudie. En annan källa som är lika viktig för min analys är den kvantitativa sekundärdata om och från projekten. Kvantitativ sekundärdata betraktar jag som ett viktigt komplement till mina empiriska data som hjälper mig att förstå projektens organisering och de resultat man uppnått eller planerar uppnå med samverkan i de aktuella projekten. Sekundärdata i digital form har hämtats från SCB, SKL och deltagande i projektet aktörers websidor. Under studiens gång har använts även sekundärdata i form av tryckta material såsom broschyrer, projektrapporter och utvärderingar.

2.2.1 Primär data

Primärdata är information som forskaren själv samlar in för den specifika studien (Halvorsen, 1992) och som inte varit insamlad eller publicerad tidigare (Kvale, 1997). Författaren bestämmer själv vilka undersökningstekniker som skall användas för att samla ihop information. Exempel på undersökningstekniker är intervjuer, enkäter, observationer osv. Primärdata i den aktuella undersökningen består av tretton semi-strukturerade intervjuer med kommunala politiker, kommunala tjänstemän, lärare och elever samt tre observationsstudier och en fokusgruppstudie.

Intervjuer

Som tidigare nämnts, har jag använt mig av semi-strukturerade intervjuer som huvudmetod för insamling av kvalitativ data. Semi-strukturerad intervju är en form av intervju där intervjuaren har en uppsättning frågor som generellt sett kan beskrivas som ett frågeschema, där frågorna är formulerade mer allmänt och frågornas ordningsföljd kan varieras (Bryman, 2002). Genom att använda denna typ av intervju får jag som intervjuare ett visst utrymme för att ställa ytterligare frågor (uppföljningsfrågor) till det som uppfattas vara viktiga svar (Bryman, 2002) eller ställa helt nya frågor i aspekter som kan dyka upp under intervju och som jag som intervjuare inte har tänkt på tidigare. Även den intervjuade får mer frihet att uttala sina åsikter och större möjlighet att redogöra för sin uppfattning.

Intervjuundersökningen i Fall 1 fördelade jag på tre delstudier, nämligen intervjuer med kommunala tjänstemän, intervjuer med ansvariga tjänstemän i LYSA-projektet samt intervjuer med elever och lärare som deltog i projektet. Intervjuer med kommunala tjänstemän och ansvariga tjänstemän i LYSA-projektet handlade om orsaker och grunder för samverkansprojekt, organisations- och utbildningsmetoder som används under projektets gång, samverkansverksamhetens starka och svaga sidor samt förväntade resultat av projektet. Intervjuer med elever och lärare var mer inriktade på deras upplevelse av samverkansverksamheten och dess genomförande samt önskemål och förväntningar av projektet. Intervjuer med både elever, lärare och kommunala tjänstemän genomfördes på respondenternas arbets- och utbildningsplatser för att respondenterna skulle känna sig trygga och självsäkra vilket i sin tur kan leda till mer objektiva och trovärdiga resultat. Intervjustudie i Fall 2 genomfördes efter insamling och analys av informationen i Fall 1 och partiellt bestämdes av resultaten från denna undersökning. Intervjuer med fyra kommunala politiker

var riktade mer på de djupläggande motiv och tankesätt vid fattandet av kommunens beslut om avhopp från samverkansprojekt.

Intervjudata i båda två fall spelades in alternativt antecknades under samtalen och sedan analyserades och tolkades utifrån studiens huvudsyfte och frågeställning. Sammanlagt intervjuades tretton personer: fyra politiker, en projektledare, en oberoende utvärderare, tre kommunala tjänstemän, två lärare och två SFI-elever.

Observationsstudier och fokusgruppintervju

Under studiens gång genomfördes tre observationsstudier: två observationsstudier i Fall 1 och en observationsstudie i Fall 2. Två stycken femtimmars observationsstudier genomfördes vid LYSA-projektets styrgruppsmöten samt en sextimmars observationsstudie genomfördes vid Kvalitetsnätverk Västkusts styrgruppsmöte. Det finns risk att observerade gruppen påverkas av observatörens närvaro och därför valdes just den metoden av observation som kan minimera denna risk. Den rollen jag valt att ha under observationsstudier beskriver Bryman (2002:288) med hänvisning till Gans (1968) som *fullständig forskare*. Detta innebär att jag observerade händelsen utan att göra några intrång i själva processen.

Fokusgruppintervjun i Fall 1 där gruppen bestod av styrgruppsledamöter från sju av åtta deltagande i LYSA-projektet kommuner samt två projektledare och en oberoende utvärderare genomfördes efter projektets styrgruppsmöte. I fokusgruppstudie som tog ungefär en timme deltog tio personer sammanlagt. Mitt val att genomföra fokusgruppstudie motiverades av att denna metod är relativt "jämförd", ger snabbt rikt material, är etiskt tilltalande och underlättar öppenhet och information om känsliga ämnen (Wibeck, 2000). Under fokusgruppintervju kan även nya, oförutsedda aspekter av problemet upptäckas (ibid.). Som moderator i fokusgruppen försökte jag generera en bred åsiktskarta genom att skapa en social interaktion mellan gruppmedlemmarna och ge utrymme för dem att diskutera och resonera med varandra. Deltagarna fick möjlighet att beskriva sina erfarenheter på sitt eget sätt och skapa gemensamma meningar. Fokusgruppintervju spelades in vilket i vissa fall kan påverka de svar gruppmedlemmarna lämnar och leda till att deltagarna inte säger vad de tänker eller känner, som i sin tur kan resultera i lägre validitet. Fast i aktuellt fall upplever jag att deltagarna snabbt har glömt bort att de spelas in och att de inte tagit notis om inspelningsapparaturen.

2.2.2 Sekundärdata

Sekundärdata är information som är insamlad av andra människor än författaren själv och är redan publicerad och utgiven i olika former och med varierande tillgänglighet (Kvale, 1997). Fördelen med sekundärdata är att det ofta är möjligt att hitta en stor mängd av relevant information utan att lägga stora resurser och tid på. Dock skall användandet av dess data ske med försiktighet då den har samlats och använts för en annan studie vars syfte och mål skiljer sig från den aktuella studien. Därför skall man inför insamling av sekundär data tänka noga över hur relevant data är för det aktuella arbetet.

Den statistiska data som används i Fall 1 som hjälpmaterial för att jämföra invandrargruppens ställning utifrån olika perspektiv är huvudsakligen sekundärdata hämtad från SCB. Statistisk data om preliminära resultat och utfall i LYSA-projekt samt resultaten av tidigare projekten är hämtade från deltagande kommunernas webbsidor och från det tryckta materialet jag fick från Medborgarkontoret i Ale kommun, en av projektledarna samt av en oberoende utvärderare av projektet. Sekundärdata i Fall 2 hämtades från SKL:s rapporter samt från deltagande i Kvalitetsnätverk Västskust kommunernas webbsidor.

2.3 Analys och tolkning

Vid analys av kvantitativ data har jag valt att följa rekommendationer av Bryman (2002) som menar att tekniken som används under analys av kvantitativ data skall vara främst riktad till att minska mängden av insamlad data, pröva relationer mellan olika variabler och hitta en bra form för representation av denna analys. Uteslutandet av datamaterial som inte är relevant och inte heller nödvändiga utifrån studiens syfte både underlättar tolkning och sparar tid. Problemet med analys och tolkning av kvalitativ data är att det är mer komplicerat och tidskrävande men samtidigt får man en mycket djupare bild av respondenternas uppfattningar och mer relevant för uppgiftens syfte information. Men eftersom undersökningens tema är ganska brett och omtalat bland både politiker, kommunanställda och elever fick jag en stor mängd intervjudata som inte alltid var relevant och aktuell för just min undersökning. Därför har jag valt att använda kodningen av intervjudata men för att minska risken att gå miste om viktig och värdefull information i mina respondenters berättelser har jag spelat in respektive antecknat varje intervju i sin helhet. Intervjudata har sedan granskats noggrant för att hitta ord och meningar som är intressanta för min undersökning. På så sätt fann jag olika koncept som

sedan jämfördes med varandra för att hitta likheter emellan dem. Koncepten som på ett eller annat sätt ger en liknande bild av ett fenomen samlade jag i en kategori. De kategorier som bearbetades under min analys av intervjuer är följande: Varför samverkar man? Hur samverkar man? Vem samverkar man med? Varför samverkar man inte?

Som framgår av ovanstående är min analysstrategi meningskoncentrerad vilket förutsätter att de långa och utförliga intervjuutsagorna omformuleras till kortare sammanfattande uttryck med bibehållen ursprunglig innebörd.

2.4 Validitet och reliabilitet

En vetenskaplig studie förutsätter att författaren alltid bör sträva efter högst möjliga validitet och reliabilitet. Validitet betyder att det finns en god överensstämmelse mellan forskarens observationer och de teoretiska idéer som denne utvecklar (LeCompte & Goetz, 1982; Bryman, 2002), eller med andra ord att författaren mäter exakt det som är mest relevant i sammanhanget. Reliabilitet avser att forskaren mäter på ett tillförlitligt sätt. En rätt vald metod kan bli studiens styrka vad gäller validitet och reliabilitet. Alternativt kan en olämplig och irrelevant metod leda till låg validitet och/eller reliabilitet, det vill säga bli studiens svaghet. Jag anser att mitt val av kombination av kvalitativa och kvantitativa metod är välmotiverat och relevant till både datamaterialens karaktär och undersökningens syfte då de två kompletterar varandra och ger en mer heltäckande bild av problemet.

Den kvantitativa data som har samlats och analyserats under studiens genomförande har mycket hög validitet och reliabilitet i Fall 2, då jämförelser i samma område gjordes upprepade gånger, samt något lägre validitet och reliabilitet i Fall 1, där den aktuella undersökningen är den enda forskningsstudie som gjorts. Validitet och reliabilitet i kvalitativa undersökningar anser jag också som relativt hög, särskilt i Fall 2 där undersökningen utgår från resultaten av Fall 1, det vill säga denna delstudie kan uppfattas som replikering. Enligt Kvale (1997) avser både validitet och reliabilitet att rätt sak används vid rätt tillfälle. I den aktuella studie har jag försökt att använda bäst lämpade metoder i möjligt rätt population – kommunpolitikerna, kommunala tjänstemän, lärare och elever – som alla är involverade, på ett eller annat sätt, i de undersökta samverkansprojekten och med stor sannolikhet har en god kunskap av det undersökta ämnet, samverkan.

Bryman (2002) konstaterar att validiteten höjs när man gör ett slumpmässigt urval av respondenter men eftersom urval i alla intervjuade grupper samt i fokusgrupp inte var

slumpmässigt utan istället intervjuades de personer som på ett eller annat sätt har koppling antingen till själva projekten eller till samverkansverksamhet i övrigt, kan undersökningens validitet också anses vara något lägre. Dock försökte jag kompensera detta med att öka antal intervjuade personer från alla grupper samtidigt som urvalet gjordes med tanke på respondenternas eventuella goda kunskap i det undersökta fenomenet.

Även om den största delen av mina undersökningar uppfyller kraven för validitet och reliabilitet kan inte alla komponenter av empirisk data som har samlats under studiens gång pretendera att helt uppfylla dessa krav. Detta kan illustreras med följande exempel från Fall 1 i min studie. Undersökning av SCB (2007:185) visar att utbildningsnivå hos invandrare skiljer sig drastiskt i olika kommuner. I kombination med att karaktären av invandrargruppen förändras hela tiden och vi inte har någon standardnivå gällande arbetserfarenheter och utbildning hos de nyinvandrade, utan det varierar med tiden, gör att resultaten av min undersökning av denna grupp knappt är replikerbar. Det är osäkert att en undersökning av samma grupp om ett eller ett par år ger liknande resultat.

Men frågan om validitet och reliabilitet som ses som den viktigaste när det gäller kvantitativa mätningar är inte av stor betydelse för studiens resultat när det gäller den kvalitativa delen av undersökningen, eftersom mätningar inte är det främsta intresset vid sådana undersökningar (Bryman, 2002). Därför skall inte situationen med eventuella brister av validitet och reliabilitet i kvalitativa delen av studien dramatiseras alltför mycket.

2.5 Metodproblem

Det är inte oproblemiskt att kombinera kvantitativa och kvalitativa undersökningar i en och samma studie. Bryman (2002) menar att de två undersökningarna står för olika forskningsstrategier och skiljer sig avsevärt när det gäller teorins roll i studien, kunskapssyn och ontologiska ståndpunkter som ingår i undersökningar. Författaren diskuterar två argument som eventuellt kan komplicera en undersökning med blandade metoder. Det första argumentet är att olika forskningsmetoder bygger på olika epistemologiska teser och det andra handlar om att kvantitativ och kvalitativ forskning tillhör två skilda paradigmer (Bryman, 2002). Idén om att kvantitativa och kvalitativa forskningsmetoder är oundvikligt förenade med kunskapsteoretiska och ontologiska värderingar handlar om att exempelvis deltagarobservationer inte enbart handlar om hur man samlar in data utan att det även innebär att man ansluter sig till en epistemologisk ståndpunkt där deltagarobservationerna är

inkompatibla med till exempel positivismen, men istället överensstämmer med interpretativismen (Bryman, 2002). Det andra argumentet handlar om att enligt några forskare (ex. Kuhn, 1970) kan man inte kombinera de två metoderna i en analys då de hör till olika inkompatibla med varandra paradigmen. Fast Bryman (2002) menar att det inte alls är uppenbart att de två metoderna hör till olika paradigmer utan har vissa liknelser och överlappar varandra. Den här meningen uppfattar jag som ett ytterligare argument för det valda tillvägagångssättet. Eftersom studien syftar på två olika frågor tycker jag att det passar bra att kombinera de två metoderna, speciellt då de inte kommer att överlappa varandra i själva genomförandet. Min kvantitativa undersökning kommer att hjälpa mig med kartläggning och analys av de kvantitativa resultaten av samverkansverksamhet i aktuella projekt medan den kvalitativa metoden kommer in när jag valt några enskilda grupper och verksamhetsproblem att studera.

2.6 Avgränsningar

I syfte att fånga in hela problemets spektrum har jag använt två olika design i min studie. För att undersöka de allmängiltiga orsakerna till kommuners deltagande respektive eventuell avhopp från samverkansverksamhet grundade jag undersökningen i Fall 1 på intervju-, observations- och fokusgruppstudie med tjänstemän, lärare och elever från kommuner som vid studiens tillfälle fortfarande deltagit i projektet. I Fall 2 där intervjufrågor främst grundades på resultaten från Fall 1 intervjuades och observerades kommunpolitiker på högsta nivå från de avhoppade kommunerna. Utifrån studiens syfte är det bara de deltagande och avhoppade kommuner för intresse i studien och därför uteslöts de kommuner som inte har deltagit i aktuella projekt fast de har varit med i planeringsprocessen och fick inbjudan att delta. Samtidigt tycker jag att det vore intressant att undersöka, kanske vid ett annat tillfälle, varför överhuvudtaget man inte går in i något lovande samverkansprojekt.

Eftersom studiens syfte inte är att undersöka samverkans metoder uteslöts ur analysen den empiriska och sekundära data där man ifrågasätter de metoder som respektive samverkansprojekt bygger på och i enstaka fall ifrågasätter även nödvändighet och effektivitet av själva samverkansprojektet.

Kapitel 3. Det teoretiska perspektivet

Typ av samverkan som min undersökning kommer att tala om är samverkansprojekt. För att testa mina hypoteser skall jag diskutera min studies resultat med hjälp av teorier som anses vara relevanta för att från olika synvinklar förklara varför vissa kommuner hoppar av samverkansprojekt trots de goda rapporterade resultaten. Mitt val att testa studiens resultat utifrån flera olika teorier argumenteras av Stellan Malmers (2003) antagandet att en vetenskaplig teori sällan ensam kan göra anspråk på att ge en slutgiltig och uttömmande förklaring till olika konkreta fenomen. De teorierna jag ska dra nytta av är nätverksteorier, teori om rationella val (Rational Choice Theory) och rationalistisk spelteori.

3.1 Nätverksteorier

Sedan mitten av 1990-talet har gränsöverskridande aktiviteter varit en viktig del av det socialpolitiska arbetet i svenska staten (Westerberg, 1996). Forskningsdiskussion kring samverkan handlar mest om att skapa förståelse för hur samverkan sker och hur organisationer kan uppnå goda resultat med samverkan. Det handlar också om hur utifrån ett organisatoriskt perspektiv kan förstås det som händer i praktiken då samverkan mellan olika organisationer sker. Behovet av samverkan argumenteras i forskningslitteraturen främst utifrån tanken om att organisationer måste samverka för att hantera komplexa processer som kräver administrativa, ekonomiska och organisatoriska resurser utöver det som enskild aktör har råd med. Med andra ord avses samverkan som ett försök att organisera verksamheten genom att överskrida de gängse organisationsgränserna när den egna verksamheten och resurserna inte räcker till (Lindberg, 2009). Rosabeth Moss Kanter (1994) beskriver olika typer av interaktion/samverkan, bland annat den som hon kallar för *joint ventures* och som innebär att organisationer samverkar för att dra nytta av möjligheter som de inte kan utnyttja på egen hand. Genom att lägga samman varenda aktörs resurser i strävan efter gemensamma mål uppnås det bästa möjliga resultat i bedrivande verksamhet. Eller som författare säger, ”*vinner alla på att samverka med varandra*” (ibid.). Även Kreiner och Sevón (1998) pekar på att omvärlden och organisationernas uppdrag och processer har blivit så komplexa och dynamiska att ingen organisation är så omfattande för att ha tillgång till de olika teknologiska, finansiella resurser och kunskap som behövs, så därför krävs att organisationer samverkar

med andra aktörer. En ytterligare motivering av organisationernas samverkans nödvändighet är att ärendehandlingar och förbrukning av samhällsresurser ska ske mer effektivt och att kvaliteten för individen ska vara så god som möjligt (Löfström m.fl., 2001). Alltså, samverkan anses vara motiverad av nödvändighet och det är människornas eller verksamhetens behov som styr anspråk på samverkan. Ytterligare en förklaring för *varför samverka?* är att organisationer samverkar för att möta kraven från omvärlden som på senare tid så gott som kräver mer decentralisering av offentlig verksamhet och tätare samarbete mellan aktörer från olika politiska nivåer och olika organisationsform. Man kan säga att på senare år blev samverkan en trend i samhället och en slags barometer för att bedöma om organisationen är framgångsrik eller ej. Detta resulterar i att organisationer är så gott som tvungna att samverka för att framstå som moderna och legitima och möta medborgarnas förväntningar och önskningar.

Vidare skall nämnas några andra nätverksteorier jag ska ta nytta av vid genomförandet av min studie. Sabatier och Jenkins-Smith (1993) har utvecklat en modell för analys av den politiska processen som också betonar vikten av nätverk och politiska gemenskaper. Denna teori som de kallar "*förespråkarmodellen*" (advocacy coalition approach) bygger på huvudantagandet att olika aktörer, såväl de som är för som de som är emot en bestämd policy, i slutändan ändå samordnar sitt agerande när det verkligen gäller (Hill, 2007). I samma spår följde Rhodes (1981) när han utvecklade sin *utbytesteori* där både statliga och icke-statliga institutionerna uppfattas som sammanlänkade genom ömsesidiga förbindelser och genom mer komplexa nätverksrelationer. I sitt verk *Pressure, Power and Policy* refererar Smith (1993) till tidigare forskning av Jordan och Richardson (1987) och Marsh och Rhodes (1992) som beskriver nätverk med olika grader av sammanhållning och med varierande grad av stabilitet. En högre grad av nätverk, policygemenskaper, kännetecknas enligt Smith av ett begränsat tal deltagare med gemensamma ekonomiska eller yrkesmässiga intressen, gemensamma värderingar och tätt samspel. Utbyte av resurser och relativt jämnt fördelad makt är också de viktiga förutsättningarna för samverkan enligt författaren (Hill, 2007).

Dock ett problem som enligt Hill (2007) finns med nätverksteorierna är det faktum att dessa teorier enbart beskriver hur den politiska beslutsprocessen är organiserad inom nätverkssystemet men inte förklarar varför den är organiserad på detta sätt. Författaren konstaterar att nätverksteorin tenderar att ge en alltför stabil bild av de politiska beslutfattarnas värld samt framställa byråkratin som alltigenom dålig, marknaderna som ett nödvändigt ont och nätverken som en lösning på alla möjliga problem. Författaren betonar

också vikten av att undersöka nätverken utifrån samspel mellan aktörerna för att bedöma och hantera problemet (ibid.).

3.2 Rational Choice Theory

En viktig del i alla typer av organisationsprocesser är rationalitet. Flera författare betonar betydelse av rationell handlande för moderna organisationer. Till exempel Clegg, S., Kornberger, M. & Pitsis, T. (2007) konstaterar att rationalitet blev på senare tid en källa till vetenskaplig legitimering för organisationsledningar. Enligt Elster (1986) förutsätter ett rationellt handlande att efter definiering av mål med handlingen identifierar man alla möjliga handlingar och dess konsekvenser och utifrån den information han/hon har eller skaffar sig överväger olika alternativ. Värdering och val av alternativ ska ske medvetet i syfte att på bästa sätt nå målet, vilket innebär en rankning av konsekvenserna efter för- och nackdelar med olika alternativ (Elster, 1986).

Rational Choice Teori kan beskrivas – mycket förenklat – som en teori som grundar på att alla människor handlar efter sitt eget intresse (Hill, 2007), strävar efter att maximera sin egen nytta. Vid varje givet tillfälle överväger människorna olika alternativ och väljer det som ger den bästa utdelningen, det vill säga valet sker enligt marknadens vinstmaximeringsprincip. Även val mellan olika politiska alternativ görs på samma sätt som ett val på marknaden. Rational Choice Theory föreställer politiken som en marknad där ledarna konkurrerar om röster och ser egenintresse som den viktigaste drivkraften i ledarens politiska beteende. På den politiska marknaden konkurrerar partier för att vinna makt genom att reagera på kraven från olika påtryckningsgrupper och därigenom stärka statens och de politiska aktörernas roll som utdelare av förmåner (Hill, 2007). Några forskare påpekar dock att det finns en tendens hos regeringar/politiska aktörer att de statliga utgifterna för att tillfredsställa olika gruppernas krav och minska arbetslösheten drivs upp exakt före de allmänna val. Sådant agerande av regeringar som Hill (2007:65) kallar ”*regeringarnas konjunkturcykel*” förstärker föreställningen om att ledarna uppträder i eget intresse.

En analytisk riktning som kan ses som en del av Rational choice theory och som skall i stort utsträckning användas i mitt arbete är s.k. *spelteori*. Spelteorins historia började 1944 med publicering av matematikern John von Neumann och ekonomen Oskar Morgensterns verk *The Theory of Games and Economic Behavior* som hade en stimulerande inverkan på hela rationalistiska teoribildningen. Spelteorin utgår från att varje enskild aktörs (spelares) val

av handlingsalternativ baseras på den nytta hon/han erhåller från olika potentiella utfall. De förutsätts agera för att åstadkomma en för egen del så gynnsam situation som möjligt med beaktande av att även andra aktörer leds av samma strävan och befinner sig i en liknande strategisk situation.

Det som gör spelteorin särskilt intressant och användbar för min studie är det att denna teori studerar vad som händer vid samspel mellan rationella aktörer. Inom spelteorin utvecklades en rad modeller eller *spel* som förklarar rationella aktörernas agerande i alla möjliga situationer. Av de flera möjliga modeller accentuerar forskare (Scharpf, 1997; Hill, 2007) på fyra "arketypiska" modeller som har blivit mest ryktbara bland samhällsvetare: "Fångarnas dilemma" (Prisoners' Dilemma), "Tillförsikt" (Assurance), "Könskriget" (Battle of the Sexes) och "Fegis" (Chicken). Vilken av dessa modeller och i så all i vilken grad kan förklara olika aktörers agerande i de undersökta fallen ska jag också pröva i analysen av studiens resultat.

Kapitel 4. Fall 1 – ett utbildningsprojekt

4.1 Integration av invandrare

På senare år blev arbetslösheten ett stort problem i svenska samhället. Problemet fördjupades i och med finanskrisen 2008-2009 och med en lågkonjunktur som påföljd av denna kris. I varje lågkonjunktur stiger visserligen arbetslösheten för alla grupper, men som olika undersökningar visar drabbades två kategorier människor hårdast av detta problem, nämligen ungdomarna och invandrare. Arbetslösheten bland dessa grupper beräknades vara som störst och förväntades stiga till ca 30 procent (Eurostat, 2009) respektive 29 procent under åren 2010-2011 (Aftonbladet, 2009). Det talas om olika orsakerna till detta men det som nästan alla pekar på är att problemet i stort sett beror på låg utbildning och brist på erfarenhet av arbetsmarknaden hos de två nämnda grupper. Man skall dock inte luras av de jämna arbetslöshetssiffrorna i de två grupperna eftersom de arbetslösa personerna som utformar respektive grupp är av ganska olika typ. Höga procent av arbetslösa i gruppen *ungdomar* utgörs av personer äldre än 15 år studerande på olika utbildningsnivåer, som enligt den nya EU:s uträkningsmetod ingår i kategorin arbetslösa. Avgörande majoritet i invandrargruppen består av människor i arbetskraftsålder utan någon som helst sysselsättning. Här måste

konstateras att statistiken visar en stor skillnad gällande arbetssysselsättningsgrad även i själva gruppen *invandrare*. Antalet sysselsatta bland de som kommit till landet i början av 90-talet är ungefär dubbelt så stor som bland de som invandrade på 2000-talet. Att skillnaden finns även i själva gruppen *invandrare* visar väl att orsakerna till problemet ligger i integrationsprocessen.

Fast integrationsfrågan har varit aktuell för svenska staten sedan 1960-talet, då Sverige började ta emot migranter från länder utanför Europeiska kontinenten som extra arbetskraft för snabbt växande ekonomi, började denna fråga kräva mer uppmärksamhet från och med 1980-talet, och särskilt från början av 1990-talet. Orsaken till detta var karaktären av invandrargruppen som förändrades grundligt vilket i sin tur krävde en förändring i själva integrationsprocessen. Till skillnad från de tidigare immigranter, det vill säga de arbetskraftsinvandrare som till största delen värvades av staten och därför var garanterade arbete och följaktligen försäkrade om sin egen försörjning, krävde den påbörjade flyktingströmningen helt nya lösningar av svenska staten. På den tiden började de åtgärder som var inriktade på att underlätta invandrarnas integration i arbetsmarknaden och anpassning till svenska samhällets normer och regler att införas. Principen om att invandrare ska ha möjlighet att leva på samma standardnivå som infödda personer blev en ledande tråd i den svenska invandrapolitiken. På den svenska offentliga arenan finns det ett antal aktörer som sysslar med integrationsproblemen och som har olika syn på hur detta problem kan och/eller bör lösas. Ett integrationsprojekt, LYSA-projektet, som syftar till att hjälpa människor med utländsk bakgrund att fortare komma in i svenska arbetsmarknaden skall jag analysera närmare i denna del av mitt arbete.

4.2 Underökning av sekundärdata i LYSA-projekt

4.2.1 Behov och bakgrund

En stor del av flyktingar/invandrare har såväl yrkesutbildning som arbetslivserfarenhet vid inkomst till landet men är uppenbart i behov av kompletterande åtgärder för att nå den svenska arbetsmarknaden. En relevant yrkesutbildning och arbetslivserfarenhet saknas oftast hos framför allt kvinnor och ungdomar. Att inte inom en rimlig tid integreras i samhället, i den mening att man agerar på arbetsmarknaden eller bedriver studier på en nivå som motsvarar individens ambitioner och potential, ökar risken för permanent bidragsberoende,

isolering och passivisering. Erfarenheter av tidigare studier (Fokus, 2009) visar generellt på att lärande på arbetsplats är en effektiv metod för både samhälle och individ samtidigt som en dold arbetskraftsresurs, med avseende på projektets primära målgrupp, görs tillgänglig. Behovet av samverkan motiveras även av det faktum att i mindre kommuner råder det ofta brist på yrkeslärare samtidigt som elevunderlaget är för litet för vissa utbildningar. De samverkande i LYSA-projektet kommunernas totala invånarantal är drygt 160 000 personer, vilket motsvarar ungefär en tredjedel av Göteborgs befolkning. Den minsta kommunen är Herrljunga med drygt 9 000 invånare och den största är Kungälv med mer än 40 000 invånare. Genom att flera kommuner går samman och erbjuder yrkesutbildningar i kommunöverskridande kluster planerar man att utnyttja disponibla resurser på ett kostnadseffektivt sätt samtidigt som tillgängligheten till dessa yrkesutbildningar ökar. Här måste konstateras att olika kommuner, till exempel Ale kommun, har drivit liknande projekt tidigare fast i betydligt mindre format och enligt kommunens utbildnings- och kulturförvaltningen har det visat sig vara ett framgångsrikt sätt att hantera problemet (ale.se). LYSA-projektet är alltså en sista del av den långa processen då från och med 2001 Ale kommun, såväl ensam som i samverkan med andra kommuner, har genomfört ett antal projekt inriktade till olika målgrupper men med samma eller liknande syfte och mål. Nedan presenterar jag mycket kort några genomförda projekt som har banat väg till det aktuella projektet.

Projekt *Lärning i Ale* startade 2001 och var fördelat i tre delprojekt, varav första två delprojekten genomfördes bara i Ale kommun men i delprojekt 3 deltog även ungdomar från Lilla Edets kommun. Projektets övergripande syfte var att sänka ungdomsarbetslösheten genom att ge arbetslösa ungdomar rätt utbildning i syfte att höja förutsättningarna för att få arbete där behovet av arbetskraft var stort.

Equal-projektet Livskompetens 50+ genomfördes från maj 2005 till december 2007. Idén med projektet var att utveckla nya metoder och processer för att säkerställa att äldre människor kan vara kvar längre, inträda i eller återinträda i arbetslivet. Samarbetspartners var bland andra Svenskt Näringsliv, Göteborg stad, Mölndals stad, Nyföretagarcentrum, EPAC, Tjörns kommun, Ale kommun, Arbetsförmedlingen STO, LO distriktet i Västsverige och Arbetslivsinstitutet.

Projektet *Systempåverkan för lärande, utveckling och tillväxt* pågick från hösten 2006 till slutet av 2007. I projektet deltog kommuner från 12 regioner i Sverige, och Ale, Tanum, Tidaholm och Vårgårda kommuner i Västra Götalands region bland de andra. Projektet handlade om spridning och systempåverkan inom området vuxnas lärande och syftade till att

skapa en fungerande infrastruktur för vuxnas lärande med koppling till lokal och regional utveckling och tillväxt genom att samla, systematisera och sprida kunskap och erfarenheter från regionala samverkansprocesser.

Under hösten 2006 och våren 2007 genomförde kommunerna Ale, Tanum, Tidaholm och Vårgårda projektet *Regionalt nätverk för flexibel yrkesutbildning* som kan ses som ett företrädande projekt för LYSA-projektet. Först i detta projekt utvecklade och prövade de nämnda kommunerna en metod som utbildningsverksamheten i LYSA-projektet i stort bygger sig på.

4.2.2 Vad är LYSA-projektet?

Som tidigare sagts, i första delen av min studie skall jag fokusera på ett integrationsprojekt som drivs med syfte att underlätta etablering av invandrargruppen på den svenska arbetsmarknaden. I juni 2008 startades ett samverkansprojekt mellan kommunerna Ale, Herrljunga, Kungälv, Lilla Edet, Stenungsund, Tjörn, Ulricehamn och Vårgårda. Projektet heter *LYSA-projekt* och syftar till att både effektivisera integrationen av invandrargruppen i svenskt samhälle genom utbildningssamverkan och öka förutsättningarna för gruppens etablering i arbetsmarknaden. Projektet förväntades underlätta invandrarnas övergång från SFI till arbetsmarknaden genom att SFI och flexibel yrkesutbildning sammanvävs med utbildning på en arbetsplats. Ytterligare målen var att bidra till arbetskraftsförsörjning och regional tillväxt. Projektets budget bestod av stöd från Europeiska Socialfonden (ESF) och medfinansiering av deltagande kommuner, CSN-kontor i Göteborg, Arbetsmarknadsavdelningen och vuxenutbildningsenheter i respektive kommun.

Förprojektering

Inför LYSA-projektet har kommunerna Ale, Herrljunga, Kungälv, Lilla Edet, Stenungsund, Tjörn, Ulricehamn och Vårgårda i samverkan och med stöd från Västra Götalandsregionen genomfört en förprojektering i syfte att bland annat testa om en, i ett tidigare projekt framtagen, utbildningsmetod för samverkan om flexibel yrkesutbildning på distans skulle fungera i en bredare kommungrupp om åtta kommuner samt testa hur metoden skulle kunna fungera på målgruppen flyktingar/invandrare. Resultaten av förprojektet har demonstrerat tydligt att utbildningsmodellen som prövats är användbar oavsett målgruppens kön. Förprojektet har visat att speciellt kvinnornas isolering bryts och att deras integration i

samhället och arbetslivet underlättas. Förprojektet har initierat ett stort intresse av utbildningsmodellen på både kommunal, regional och nationell nivå. Flera närliggande kommuner har ansökt om platser i efterkommande LYSA-projektet. Förutom de åtta samverkande kommunerna var det från bl.a. Alingsås, Orust, Svenljunga, Tranemo och Vänersborgs kommuner.

LYSA-projektets syfte och mål

Syftet med LYSA-projektet är att öka förutsättningarna för etablering av målgruppen flyktingar/invandrare på arbetsmarknaden samt effektivisera integration av denna målgrupp genom att öppna en ingång till flexibel arbetsplatsförlagd yrkesutbildning. Arbetsplatsförlagd yrkesutbildning underlättar övergången för gruppen flyktingar/invandrare från SFI till arbetslivet och hjälper det lokala näringslivet att ta tillvara presumtiva arbetskraftsresurser. Ytterligare syftar projektet till att skapa regional utveckling som främjar kompetensutveckling och säkerställer ökad anställningsbarhet samt att bidra till arbetskraftsförsörjning och regional tillväxt.

Det övergripande målet i LYSA-projektet är att underlätta för personer som står långt från arbetsmarknaden att träda in och stanna kvar i arbetslivet. Det övergripande målet skall uppnås genom en rad delmål: 1) Skapa och genomföra utbildningar inom yrkesområdena bageri/konditori, handel/försäljning, lokalvård, personlig assistent, restaurang/storhushåll. 2) Skapa och genomföra utbildningar inom bristyrken, t.ex. chaufför, grävmaskinist och anläggningsarbete. 3) Utbilda 120 personer per år inom åtta kommuner, 240 personer under hela projektet. 4) 85 % av deltagarna ska ha slutfört sin utbildning. 5) 75 % av deltagarna ska senast 6 månader efter utbildningens slut ha en anställning, vara egna företagare eller vara vidare i fortsatt utbildning

Projektet menas på en övergripande nivå bidra till integration och jämställdhet, skapa regional utveckling, bidra till arbetskraftsförsörjning och regional tillväxt, hjälpa det lokala näringslivet att ta tillvara presumtiva arbetskraftsresurser. Dessutom ska projektet underlätta för målgruppen övergång från SFI till arbetslivet samt främja kompetensutveckling och öka anställningsbarhet.

Projektets preliminära resultat och utfall

Under projekttiden startade 262 (projekt mål – 240) deltagare sin utbildning. Av de 262 deltagarna genomförde 99 sina utbildningar i den meningen att de deltog i både utbildning och praktik under hela utbildningstiden. Endast 10 % av dem som påbörjade sina utbildningar

avslutade i förtid. Omkring varannan deltagare rekryterades via SFI, vilket ligger i linje med projektets syfte att utgöra en brygga mellan SFI och arbetslivet eller vidare utbildning. Deltagarna rekryterades från cirka 20 kommuner sammanlagt. Projektet har deltagit med representanter vid ett flertal konferenser och workshops samt arrangerat två egna informationsträffar.

4.3 Intervjustudie – samverkan i LYSA-projektet

I föregående avsnitt presenterades de olika projekten som har banat väg till LYSA-projektet och med de erfarenheter, nätverk och utbildnings- och samverkansmetoder som skapades och prövades möjliggjort att LYSA-projektet kunde aktualiseras och genomföras. I kommande del av uppsatsen skall jag redovisa resultaten av min empiriska delstudie i Fall 1 samt analysera dessa resultat utifrån studiens uppsatta frågeställning. Resultaten kommer att sammankopplas med uppsatsens tema och de teoretiska utgångspunkterna som presenterades i mitt teoriavsnitt. Vid behov blir även de tidigare studierna kring lokal samverkan ett hjälpmedel för att förklara resultaten av min studie. Studieresultaten i Fall 1 presenteras utifrån två olika aspekter – organisationsmässig användbarhet och utbildningsmässig rimlighet. För att besvara uppsatsens huvudfrågor har jag använt en stegvis undersökning där kategorier presenterande i metodavsnitt analyserades genom att precisera till mindre koncept.

4.3.1 Varför samverkar man?

Respondenternas svar på frågan om varför kommuner samverkar med andra i vissa områden har jag preciserat i några minikategorier: nödvändighet, ekonomiska och organisatoriska fördel, extern finansiering.

Nödvändighet

Nödvändighet i kommunal samverkan sammankopplas i forskningslitteraturen med lagstiftningen (Lindberg, 2009) genom vilken staten indirekt, via regelförenklingar, uppmuntran och ekonomiska bidrag styr samverkansverksamhet (Gossas, Markus, 2004). En annan bild av nödvändighet av samverkan kom fram under undersökningsstudien då det motiverades av flera respondenter med att de flesta kommuner, framförallt de små

kommunerna har varken ekonomiska eller organisatoriska möjligheter att ensamt driva vissa verksamheter som i sin tur resulterar i att invånarna i dessa kommuner har mindre utvecklingsmöjligheter i vissa områden än andra kommunernas invånare. Detta leder till en ojämn fördelning av offentliga utgifter mellan invånare från olika kommuner. Det vill säga bryts en av grundläggande principer i ett demokratiskt samhälle, principen om likabehandling.

"... Att en man i en kommun inte får det som har man i en annan ... Jo, då är ju det orättvist. Det kränker en..." (Anke, kommunanställd)

"Vi små kommuner vi klarar inte att vara själva utan vi måste samverka med andra för att vi ska få det bästa för våra kommuninvånare." (Anna-Karin, delprojektledare)

Av det faktum att de små kommunerna är i större behov av samverkan än de stora förklarar enligt de flesta respondenterna varför de mindre kommunerna tjänar mer än de större på att samverka. Man tror att just för de små kommuner som har brist av både industri- och mänskliga resurser är samverkan en bra lösning. En respondent förklarade detta med exempel från Västra Götalandsregion.

"Det är bara fyra kommuner i Västra Götalandsregion som har dessa resurser själva. De övriga 45 har inte, det gäller i stort sett i hela Sverige. Det är just för små kommuner där man inte har de här resurserna är det viktigt. I Göteborg finns det yrkeslärare i bageri och elever som går bageriutbildning. Men i Härljunga finns det ingen bagerilärare och inte tillräckligt många elever att gå denna yrkesutbildning." (Hans, utvärderare)

Den mest självklara motiveringen för organisationens samverkan är enligt Lindberg (2009) att i och med samverkan kan man genomföra och uppnå sådant som de inte kan klara ensamt. Tanken om att utanför projektet skulle det bli mycket svårt att hantera verksamheten kom även i andra respondenternas berättelser.

"... hur samverkan skulle fungera och utanför projektet så tror jag att det hade varit väldigt svårt..." (Tomas, projektledare)

En annan aspekt som uppmärksammades av respondenter är en betydligt högre position som kommunen får genom att gå i samverkan. Att man har flera kommuner bakom sig stärker en kommuns position då man vill få igenom ett yttrande exempelvis till regionen eller staten. När

man arbetar tillsammans så får man lättare sin röst hörd (Lindberg, 2009). En av respondenterna har sammankopplat samverkans nödvändighet med de små kommunernas överlevnad. Han argumenterade det med att man inte vill bli påtvingat av staten att slå ihop de små och oförmögna kommunerna.

"Man vill bli nån. Identitet är mycket viktig... Ansluts man till en större kommun, ja, vem är man då?..." (Anders, kommunanställd)

Ekonomiska och organisatoriska fördel

Särskilt betoning i argumentation för samverkan ligger på de fördelar av ekonomisk och organisatorisk art som en samverkan mellan kommunerna bär med sig. Lindberg (2009:41) skriver med hänvisning till Socialstyrelsen (2008) att *"ekonomisk samordning förväntas leda till både kvalitativt bättre verksamhet och att samhällets totala kostnader minskar"*. En annan fördel med samverkan ser flera respondenter i att genom samarbete kan man på ett effektivare sätt utnyttja sina egna resurser samtidigt som man får del av andra kommunernas resurser som man inte hade fått annars. En av respondenterna förklarade effektivare användning av egna resurser med att man slipper konsultkostnader, då denna kompetens finns hos en kommun man samarbetar med.

"Man får del av andras resurser... även sitt eget hanterar man med lägre kostnad... för man slipper ju konsultkostnader" (Anders, kommunanställd)

Alltså genom att samverka underlättas utveckling av ett gemensamt förhållandesätt gentemot klienten samt kommuner får ett effektivare resursutnyttjande som enligt Danermark & Kullberg (1999) är en styrka med samverkan.

Några respondenter uppgav att kommunen sparar pengar genom mindre kostnader för verksamhet eftersom de kostnaderna proportionellt fördelas mellan alla deltagande kommunerna. Kostnadseffektivisering sker även genom att man samlar den bästa kompetensen i en sammanslutning. Enligt en respondent handlar detta inte enbart om effektivitet av ekonomisk karaktär men även om effektivitet av kvalitativ karaktär.

"Utbyte av kompetens leder till effektivare lärlingsmodeller" (Naomi, lärare)

En annan respondent, också lärare, tror att det är en styrka att man utvecklar sin kompetens genom öppnade tillgång till de olika erfarenheter och de olika spetskompetenserna som finns i de olika kommunerna samt att man kan utnyttja de olika specialister som alla kommunerna i samverkan har. Hon menar att det skapar en känsla av tillhörighet.

Otillräcklig organisatorisk kapacitet att organisera eller bibehålla en verksamhet hos en enskild kommun kan kompenseras med inslag av andra kommuner, menar en av respondenterna. En annan respondent konstaterar att om en kommun inte längre kan driva planerade projekt så kan en annan kommun, med bättre ekonomiska och organisatoriska kapacitet ta över verksamheten och driva den vidare.

"Ale kommun har ju varit projektägare i många projekt, år 2001 och framåt... Jag kan inte säga om ekonomin var en avgörande del här eller om på grund av neddragning... personalminskningar, då har man inte organisatorisk kapacitet att hålla i ett projekt, det fordras mycket på ekonomiavdelningen i uppföljning... Och just då kom Vårgårda in som projektägare. Vi har i Vårgårda en person som jobbar halvtid med bara ekonomiska och organisatoriska frågor." (Tomas, projektledare)

I detta fall agerar kommunerna som stödstrukturer vilka Rebecka Stenberg (2000) beskriver som ett anordnande för ömsesidigt risktagande och beroende. Hon menar att inblandade aktörer är beroende av varandra för att nå uppsatta mål och utan de andra involverade aktörerna finns det risk att inte uppnå målet.

Extra finansiering

Möjligheten till att få extra finansiering från regionen, statliga myndigheter eller olika Europeiska fonder nämns av några respondenter som en huvudorsak till att man går in i ett samverkansprojekt. En av respondenterna menar att det är lättare att agera tillsammans gentemot en högre instans, till exempel statliga myndigheter, för att dra till sig investeringar.

"Finns det nationella pengar, sen finns det europeiska pengar, regionala pengar. T ex vi är några kommuner, vi satsar 300 000 tillsammans, om vi gör det då vänder man sig till regionen, då säger regionen: vi skjuter till lika mycket, och så har du 600 000, och då går man till nästa nivå – nationella myndigheten, här har vi tänkt göra det och det och vi fått ihop 600 000. Ok, då sätter vi lika mycket, så har vi 1,2 Mkr. Om det finns något europeiskt program som det här stämmer med då kan du plocka ihop 2 Mkr. Så man får mer om man gör på det här viset." (Hans, utvärderare)

Samtidigt uppfattar respondenterna möjligheten att få pengar från dessa organisationer enbart som hypotetiska om kommunen driver verksamheten ensamt eftersom ett institutionaliserat lokal offentlig/privat partnerskap blev ett krav för att en kommun eller landsting ska vara behörig att söka stöd från EU:s strukturfonder (Hedlund & Montin, 2009).

"Man måste samverka... Gör man inte det, så får man liksom ingenting... faktiskt..." (Anke, kommunanställd)

4.3.2 Hur samverkar man?

Frågan om hur samverkan egentligen sker och vad man bör göra utöver det vardagliga när man hanterar ett sådant projekt har varit ett omtalande ämne under undersökningens gång. Flesta respondenter accentuerade problem med att driva samverkansprojekt men betonade också fördelar som en sådan verksamhetsform har. Den centrala punkten i nästan alla respondenternas berättelser om samverkansarbetets genomförande är styrgrupps- och/eller deltagarnas möten där diskussioner, samråd och någon sorts uppföljning gällande samverkansverksamheten äger rum. Respondenterna betonar vikten av regelbundna möten, inte enbart vid uppkomna problem, där styrgruppen diskuterar övergripande, generella frågor. Man tror att genom kommunikation ökar även förståelse och kunskaperna om samarbetare och detta gynnar samverkan och gör gemensam verksamhet mer genomförbar.

"... det är väldigt viktigt att kunna följa upp antal deltagare som är på arbetsplats, hur tekniken fungerar, ekonomin inte minst, det är väldigt komplicerat..." (Tomas, projektledare)

"... varje månad är det möte och varje månad fattas flera beslut direkt och så fort beslutet fattas så omsätts det i praktiken just genom det här sättet..." (Hans, utvärderare)

I flera respondenters berättelser har det kommit fram att ett bra incitament och belöningar är en gynnande faktor för samverkan. Enligt Danermark & Kullberg (1999) gäller detta såväl på ledningsnivå som på handläggarnivå. Två av respondenterna tycker att det krävs en möjlighet för alla att delta i planering av projektet för att ett samverkansprojekt ska löna sig i de olika inblandade parternas ögon.

En viktig förutsättning att samverkan fungerar väl är enligt respondenterna att deltagande parter strikt följer samverkansavtal i alla dess punkter under hela projektets gång.

Danermark & Kullberg (1999:23) tycker att "det är en styrka i ett samverkansprojekt om samtliga involverade aktörer deltar fullt ut och på lika villkor".

"... alla kommuner sköter sin del när det gäller fakturor, hanteringen av ekonomi och de bitarna. Där kan det finnas en del svårigheter om man inte sköter detta väldigt rutinmässigt och noggrant."
(Tomas, projektledare)

Gemensamt fattande av beslut, såväl strategiska som rutinmässiga uppfattas av respondenter som en garanti att samverkan fungerar som den planerades. Enligt respondenter kan under genomförande av projektet dyka upp olika problem av både tekniska och organisatoriska karaktär som kräver snabbt agerande av projektets ledning.

"... man ska kunna ändra inriktning snabbt ..." (Peter, kommunanställd)

"... fungerar det inte med telebild, vad gör vi då? Och då ska man kunna ta beslut direkt, nästa månad till avrapportering att nu har vi justerat det, nu funkar det" (Hans, utvärderare)

Att informationsflödet mellan samverkande kommuner är mycket snabbare är enligt respondenterna en förutsättning till att fattas bättre och effektivare beslut. Enligt flera respondenter från samtliga intervjuade grupp är även förmågan att förmedla sina idéer en viktig aspekt vid skapandet och under genomförandet av samverkansprojekt. Ju klarare bild av sin idé man förmedlar till omgivningen desto mer chanser har denna att godtas och till följd att verkställas.

"... du måste ju kunna förmedla idén." (Hans, utvärderare)

"Det är väldigt viktigt att man kommunicerar med dem... så att de verkligen förstår vilket bra grej är idén" (Anders, kommunanställd)

4.3.3 Vem samverkar man med?

Man ska aldrig underskatta betydelsen av *vem man samverkar med* för att en samverkansverksamhet ska fungera som planerat och kunna nå uppsatta mål. Respondenterna i min studie har argumenterat för olika motiv man väljer en samarbetare på. De oftast

förekommande skälen för val av just dessa partner för samverkan kan kategoriseras i tre stora koncept: likartade problem/intresse, geografisk närhet/grannskap, beprövat/gammalt nätverk. Alla åtta kommuner som samverkar i LYSA-projektet har liknande förutsättningar vad gäller den ekonomiska och den organisatoriska förmågan och egna resurser. Alla kommunerna kan klassificeras som små kommuner, då den befolkningsrikaste kommun, Kungälv kommun, bara har ca 40000 invånare. Att de även har liknande problem både av ekonomiskt och strukturellt karaktär är ett naturligt och förutsägbart resultat av föregående. Just att de kommunerna har brist om egna resurser i flera verksamhetsområden leder till att man har behov av varandra för att hantera dessa problem. Genom kommunikation föds då en tillit till varandra som är en nödvändig förutsättning för lyckat samarbete. En respondent konstaterar att olika startsituation leder till misstankar och fördomar.

"... och så bevakar man då varandra. Framför allt så bevakar man från de mindre, de jättesmå kommuner de större kommunerna, de får ju allt och vi får ingenting!" (Hans, utvärderare)

Geografisk närhet och grannskap uppfattas av de flesta respondenter som en naturlig bakgrund för kommunernas samverkan. Geografisk närhet och grannskap förutsätter ofta att kommunerna har ungefär samma struktur och även kultur som också underlättar kommunikation i samverkan. Fast en av respondenterna menar att detta inte är avgörande när man väljer partner för samarbete. Han menar att istället är det ekonomisk och organisatorisk förmåga som avgör vem man samarbetar med.

"Jo, Alingsås ligger exakt i mitten av de kommuner som deltar i LYSA-projekt men de är ju stora, de har tillräckliga egna resurser." (Tomas, projektledare)

I några respondenters berättelser lyfts personliga kontakter och gamla nätverks betydelse fram för val av samverkanspartner. Respondenterna tror att en kommun hellre samarbetar med de kommunerna den har gamla och beprövade kontakter med än med nya, obekanta kommuner. Två av respondenter anser att kontaktzonen fortfarande ligger inom de gamla kommunförbunden fast nya kommunala strukturer har bildats efter att Västra Götalandsregionen år 1999 inrättats.

"Men man har inte släppt de gamla indelningarna. Man jobbar fortfarande så här." (Peter, kommunanställd)

"När Västra Götalandsregion bildades... så består regionen av tre län. Vad svarade man här? Jo, då bildar man fyra kommunala förbund som fungerar exakt som gamla länen" (Hans, utvärderare)

4.3.4 Varför hoppar man av?

Nu har vi kommit till frågan som från början verkade som mest intressant i min studie. Även studiens syfte är att hitta och försöka förklara fenomenen. Under studiens gång har jag kommit fram till att det inte finns kommuner som inte samverkar i något område i någon form. En ganska utförlig genomgång av olika regionens, kommunens och andra aktörers webbsidor visade att *alla* kommuner samverkar med andra aktörer – andra kommun, statliga myndigheter, universitet o s v, fast samverkans omfattning och format kan variera. Frågan om varför man föredrar vissa partner för att samarbeta har vi diskuterat i föregående avsnitt och det har verkat ha en stor betydelse för en lyckad samverkan. Likartade problem, liknande intresse samtidigt som man har ett beprövat nätverk har visat sig vara en god förutsättning för samverkan mellan kommunerna. Men trots förekomsten av dessa förutsättningar och samverkans tydliga och vid första anblick obestridliga fördelar föredrar olika aktörer att inte delta i vissa samverkansprojekt. Mer än så, under studiens gång kom det upp att två kommuner som deltagit i flera samverkansprojekt tillsammans med nuvarande deltagare i LYSA-projekt har valt att upphöra samverkansarbete och inte gå med i det aktuella projektet. I följande del av min studie ska jag redovisa respondenternas funderingar kring varför man samverkar inte och varför i vissa fall man upphör sitt deltagande i ett redan existerande samverkansnätverk. Respondenternas berättelser sträckte ut sig på flera områden från ekonomisk effektivitet och organisatoriska svårigheter till geografiska hinder och politiskt reson.

Ett av mest omtalade problemen i samverkan är svårigheten att organisatoriskt hantera sådan verksamhet. Flera respondenter pekar på att avsaknad av tydlig hierarkirankning och utsuddade gränser mellan olika aktörers ansvarsområde gör att samverkansverksamhet blir svårt att hantera organisatoriskt.

"... så vi som projektledare har jobbat väldigt hård i början av projekt när man startar upp projektet för att få medfinansiering att det fungerar..." (Tomas, projektledare)

Inte minst problemet med ekonomihanteringen, då i samverkansverksamhet ett svårare system med finansiering och även bokföring förekommer jämfört med ordinarie kommunal redovisnings- och bokföringssystem, uppfattas av respondenter som ett hinder när man driver sådana projekt. En av respondenterna konstaterade att komplexa rutiner med ekonomihanteringen försvårar verksamhet och tar mängden av arbetstid.

"... samtidigt ligger man ute med pengar hela tiden eftersom man inte får någon återbetalning från ESF-rådet förrän alla fakturor är betalda under den månaden som man skickar rapport på... och sen tar det då 3 till 4 månader innan man får tillbaks pengar som är rekvirerade till ESF-rådet" (Tomas, projektledare)

Det har redan noterats i avsnitten om *varför samverkan* att en av de viktigaste faktorerna för samverkan är en extern finansiering. Men under fokusgruppstudien har det kommit upp att denna faktor är inte enbart en av viktiga utan den avgörande faktorn för samverkans existens. På frågan om, "skulle ni klara projektet utan extern finansiering", i aktuella fall medfinansiering från ESF-rådet, var respondenterna fullständigt eniga.

"Nej!" (Annika, delprojektledare)

"Nej!" (Andreas, delprojektledare)

"Nej! För det hade tagit mycket tid. Mycket, mycket." (Sandra, delprojektledare)

En intressant aspekt dök upp vid fokusgruppstudien då deltagarna kom på att det inte finns någon utväg ur projektet. En respondent motiverade kommunens eventuella vilja att hoppa av projektet med att det kan hända att kommunen blir alltför belastad med andra verksamheten så att man helt enkelt inte hinner samarbeta även i det aktuella området eller så hade man inte analyserat kommunens förmåga och/eller planerat väl sin arbetsinsats.

"Det kan hända nåt i verksamheten som gör att arbetsbelastning blir så stor så att man inte klarar av att vara med. Man hinner ej eller man har ej i förväg förstått arbetsinsatsen." (Sandra, delprojektledare)

Förutom att man bör ha en jämn startpunkt och gemensamma referensramar måste man även gemensamt utarbeta den metod och rutiner som projektet ska genomföras med. Annars kan det leda till att kommunerna inte förstår varandra och med följderna att det blir svårt att komma

överens (Danermark & Kullberg, 1999). Men oavsett vill man fortsätta med samarbete eller inte är man tvungen att fortsätta eftersom man är bunden med samverkansavtal.

"Alla kommuner har skrivit på (avtal) så de har förbundit sig att samverka." (Sandra, delprojektledare)

"Vi alla är projektägare... delprojektägare. Alla har skrivit på i den... att man ska finansiera..." (Annika, delprojektledare)

Det har kommit fram under fokusgruppsstudie att även om kommunerna inte hade något skriftligt avtal om samverkan skulle det bli på samma sätt även då. En respondent har argumenterat för de oskrivna förbindelserna av etisk karaktär ett samarbete bär med sig.

"Min jurist noterade att vi arbetar i en förtroendefull gemenskap, nåt man kan förutsätta att man inte kommer till den situationen utan att man faktiskt löser de problem som eventuellt kan uppstå under projektetiden." (Inga-Lill, delprojektsägare)

Det faktum att det inte finns några möjligheter att upphöra samverkan om man så önskar utan att få några negativa konsekvenser av ekonomiska och/eller etiska karaktär verkar i en respondents ögon som en möjlig orsak till att man ibland inte vill gå med i ett projekt.

"Man vill ju vara (fri) ... Vill man lämna nätverket... så vill man det bara. Och så måste han få det..." (Anke, kommunanställd)

Geografiskt avstånd har uppkommit i undersökningen som ett reellt hinder för samverkan. Flera respondenter konstaterar att det finns vissa naturliga geografiska avgränsningar för kommunikation som finns länge och omedvetet uppfattas av människor som något naturligt och givet.

"Västra och östra Göta älv... det är två olika världar. Det finns många på västra sidan av Göta älv som har varit på semester i Thailand oftare än de varit på östra sidan." (Hans, utvärderare)

Med tanke på att de gamla nätverken och personliga kontakter är en av viktigaste faktorer som bidrar till att samverkan kommer till agendan kan även detta tolkas som ett element som förhindrar samverkan. Särskilt gäller det i Västra Götalandsregionen som består av tidigare tre

län, Göteborgs och Bohus län, Älvsborgs län samt Skaraborgs län. De gamla inomläns kontakter och nätverk tycks leva fortfarande och fortfarande lägga en stor vikt på vem man samverkar med och vem man samverkar inte med.

"De har gamla kommunförbundet Norra Bohuslän, de har jobbat tillsammans tidigare... Sen har du Dalsland... De har inte jobbat ihop utan var det Dalslands kommuner (som jobbade ihop) och sen bildade man Fyrbodalen där alla de här ingår och Trollhättan, Uddevalla Vänersborg och Lysekil... Då ska ju jobba alla fjorton kommuner men det går nästan inte, det är jättesvårt." (Hans, utvärderare)

"Det här har man i snart tio år försökt bryta ner fast de tänker fortfarande i de här områdena." (Peter, kommunanställd)

Ett omtalat ämne i respondenternas berättelser är kommunernas egna intressen och prioriteringar. Investering i projektets gemensamma kassa där flera andra kommuner tar nytta av kan ses som ett onödigt slöseri med kommunens finansiella förmögenheter. Enligt en respondent betraktas som ett tjänstefel, om inte en sorts förräderi, att spendera pengar i någon annan kommun.

"De har ju kommunala självstyrelser, det är en viktig faktor. Så fort du ska göra något utanför din egen kommun då blir ju alltid någon som frågar: Varför ska vi i den här kommunen satsa pengar på någon i en annan kommun? Det här är ett rejält hinder. Det räknas på gränsen som förräderi" (Hans, utvärderare)

Detta kan verkligen vara ett reellt hinder då enligt Mattisson (2000) är fördelar som en samverkan bär med sig mest av kvalitativ karaktär och de kan inte mätas i monetära termer. De egenskaper som utvecklas med samverkan är t ex kompetens, mångfald, kvalitet och tillgänglighet.

En av respondenterna förklarade oviljan att fortsätta deltagandet i eventuellt kommande samverkansprojekt med samma syfte, målgrupp och inriktning med att hennes kommun har andra projekt med andra målgrupp som de högre prioriterar i dagsläget.

"... ja, men vi måste prioritera, vi prioriterar något annat..." (Anna-Karin, delprojektledare)

Diskussionen om vilken målgrupp som ska prioriteras och vad som kommunens val av prioriterade grupp hänger på har blivit ett hett ämne under samtliga undersökningsmoment.

Såväl enskilda respondenter som deltagare i fokusgrupp diskuterade problemet från flera olika synvinklar. Samtidigt som man konstaterade att målgruppen flyktingar/invandrare är en underrepresenterad grupp på arbetsmarknaden noterades det att denna grupp inte alltid blir på spetsen i politikernas och tjänstemännens prioritetlinje för insatser i detta område. Flera respondenter förknippade prioriteringen av viss grupp med frågan om varför man i vissa fall hoppar av samverkan. De påstådda orsakerna kan indelas på fyra huvudsakliga delar: okunskap, ointresse, förändring för förändrings skull och omprioritering genom omprövning. Flesta respondenter kopplade samman, på ett eller annat sätt, alla fyra delar med kommunala val. Framför allt var det tanken att det råder en viss okunskap i kommunstyrelsen då nya personer kommer i kommunstyrelse var fjärde år.

"Nya politiker... ofta har ju de bara ambitioner med sig... det hjälper ju inte så mycket... åtminstone första år är det nästan kaos" (Naomi, lärare)

Nya politikernas ointresse uppfattas som en viktig orsak till att man inte längre har vilja att fortsätta samverka i vissa områden. Enligt respondenternas berättelser beror det på faktumet att den aktuella målgruppen inte är något betydande grupp när det gäller valmässiga frågor. Denna grupp saknar lobbyverksamhet i makthavande strukturer och kan inte betraktas som någon påtryckningsgrupp.

"Det är tråkigt att man tittar på invandrare som på en belastning för samhället. Vi har så litet möjligheter... man blir belastning om man inte har möjlighet..." (Hassan, deltagare)

Politikernas agerande i frågan om att samverka eller samverka ej uppfattas av flera respondenter som egoistiskt och riktad enbart till egna intressen. En av respondenterna menar att vissa kommuner driver samverkansverksamheter exakt inför valen och skyndar sig inte med inträde i nya projekt efter avslutade valkampanj.

"De var ju med i flera projekt före kommunala val men efter valet tackade de nej till LYSA-projekt." (Peter, kommunanställd)

Den tredje orsaken för politikernas ovilja att driva samarbetsverksamhet kom upp i en respondents berättelse. Han menar att de flesta aktioner hos de nyvalda kommunala

politikerna motiveras av strävan efter att visa sin aktivitet på en ny plats oavsett vad detta innebär för verksamheten.

"... det ju ofta politik... så att man måste förändra någonting, visa att man finns." (Hans, utvärderare)

En del respondenter tar upp att personalomflyttning i samband med en ny kommunstyrelsens etablering leder till en omprövning av kommunens verksamheter bland annat kommunens samverkansverksamhet med andra aktörer. Om nya politiker och tjänstemän inte är eniga om samverkansverksamhet då fungerar det inte längre.

"Det räcker med en ointresserad chef. Det blir problem då... och så funkar det inte längre." (Anders, kommunanställd)

Den aktuella utbildningsformens relevans med enskilda flyktings/invandrades bästa och hans/hennes önsknings diskuterades under intervjuer med tre respondenter från olika grupper. Två av dem noterade att de befintliga yrkesutbildningarna i LYSA-projektet är av sådan karaktär att de inte ger någon nytta för en flykting/invandrare som vid ankomst till Sverige haft högskoleutbildning och/eller arbetserfarenhet i något annat yrke.

"För en läkare eller ingenjör är t ex lokalvårdsutbildning ingen bra idé... Man vill jobba med sitt yrke." (Hassan, deltagare)

I en av respondenters berättelse kom tanken upp om att vissa kommunernas ovilja att samarbeta i LYSA-projektet utgår från resonemangen om denna utbildningsformens icke-relevans med uppsatta målet. Han menar att kommunerna möjligen har övervägt för- och nackdelar med metoden och sedan kommit fram till att denna metod inte är effektiv för bättre (inte snabbare) integration av grupp flyktingar/invandrare.

"Här har du en anledning... Vad är bättre för samhället, en erfaren ingenjör om två år eller en oerfaren kock om sex månader? Man tänker ju då..." (Anke, kommunanställd)

Den sista kommentaren stämmer överens med resultat av en undersökning av Statskontoret (2009:2) där konstaterades att många SFI-lärare anser att meningen med tidig etablering i

arbetsmarknaden inte alltid verkar rationellt och att det ibland kan vara bättre att en invandrare lär sig bättre svenska och därigenom kan ta ett mer kvalificerat arbete.

4.4 Analys av Fall 1

4.4.1 Varför och hur man samverkar

Det känns som givet att en flyktings/invandrades snabba etablering i arbetsmarknaden gynnar inte bara denne själv utan också hela samhället som genom detta avlastas av olika sociala utgifter som annars skulle uppstå. Enligt undersökningarna (SOU 1996:85, 2000:114) skall myndigheterna vid samverkan bättre hantera de behov som finns hos de s.k. utsatta grupperna i samhället bl.a. gruppen flyktingar/invandrare. I *Överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare* (2004) mellan en rad statliga myndigheter och Svenska Kommunförbundet betonar parter att introduktionsprogrammen alltid skall utgå från individens förutsättningar och behov som innebär att den som har en yrkesutbildning och arbetserfarenhet ska ges en arbetsplatsförlagd introduktion med inriktning och den ska ske inom hans/hennes yrkesområde om det är möjligt (SVEKOM, 2004). Genom att involvera flera kommuner försöker projektsägare i LYSA-projektet höja kvalitén på erbjudna yrkesutbildningar och samtidigt ge gruppen flyktingar/invandrare mer möjligheter att välja den inriktning som man tycker passar bäst hans/hennes önsknings. Möjligheten att erbjuda en invandrare praktikplats inom det yrkesområde där han/hon har erfarenheter och sannolikheten att snabbare komma in på arbetsmarknaden ökas vid samverkan proportionellt med antalet deltagande kommuner då respektive kommun erbjuder vissa yrkesutbildningar och praktikplatser inom dessa yrkesområden.

De resultat som erhållits under första delen av min undersökningsstudie är såväl självklara och väntade som oväntade. Respondenternas funderingar om samverkans fördelar och de positiva effekter sådan verksamhet bär med sig var inte något att förvåna sig över. Efter en ganska utförlig förundersökning av forskningslitteraturen och granskning av tidigare studiers resultat i ämnet hellre väntade jag ännu mer positiv och idealistisk bild. I den vetenskapliga diskussionen kring samverkan lyfts en hel del positiva effekter med samverkan fram, i syfte att motivera behovet av samverkansidén. Först och främst är det en effektivare resursanvändning som samverkan mellan olika myndigheter/organisationer med likartad verksamhet tycks leda till (SOU 1995:142). Den typ av samverkan som Kanter (1994) kallar

för *joint ventures* innebär att organisationer samverkar för att dra nytta av möjligheter som de inte kan utnyttja på egen hand. Resonemanget fick fullt stöd i min undersökning då respondenterna konstaterade minskning av egna kostnader genom öppnade tillgång till andra kommuners resurser och kompetens. I sin tur skall detta leda till att samhällets totala kostnader minskar vid samma eller bättre verksamhetens kvalitet. Av respondenternas berättelser framgår att samverkan uppfattas som både nödvändighet vid brist av egna resurser, ekonomiskt och organisatoriskt motiverade aktion och ett sätt att rekrytera externa finanser. Fast det noterades ett mycket större behov av samverkan hos de små och ekonomiskt svagare aktörerna än hos aktörer med bättre ekonomisk förmåga och med tillräckliga egna resurser. Hos samverkanspartner föds känslor om tillhörighet, inflytande, delaktighet och handlingsutrymme som är några av de aspekter som enligt Danermark (2005) påverkar förmågan att samverka. Även det demokratiska perspektivet uppfattades som något förbättrade då genom samverkan i större grad förverkligas principen om likabehandling.

I forskningslitteraturen skiljer man på tre olika modeller av samverkan (*kollaboration*), nätverk, partnerskap och projekt (Lindberg, 2009; Danermark & Kullberg, 2007). Samverkansformen i det aktuella fallet är projekt vilket enligt Lindberg (2009:69f) kan beskrivas som ”ett sätt att hantera extraordinära uppgifter i organisationer, ... uppgifter som är av engångskaraktär och som den vanliga organisationen inte är utformad för att klara av”. Hur samverkansprocess existerar och överlever beror på flera olika omständigheter. Under undersökningsstudien har framkommit att det finns ett antal skrivna och även oskrivna villkor som samverkansverksamhetens kapacitet och möjligtvis överlevnad hänger på. Exempelvis, ett gemensamt fattande av beslut eller att aktörerna strikt följer projektavtal bidrar till att samverkanspartnerskap förstärks och därmed ökar sannolikheten att projektet når de uppsatta målen.

4.4.2 Vem man samverkar med

Frågan om vem man hellre samarbetar med var i respondenternas berättelser ett omtalat tema. Att kommuner med samma eller närbesläktade problem och intresse hittar varandra när det gäller att organisera samverkan verkar inte heller som något underligt eller oväntat. Flera författare (Lindberg, 2009; Kanter, 1994) talar om dessa omständigheter som en av de vanligaste orsakerna till att man går in i något samverkansnätverk. Men av resultaten i min undersökningsstudie har det framkommit att även om dessa omständigheter är viktiga

förutsättningar för val av samverkanspartner, är de inte avgörande respondenternas ögon. Istället är det beprövade personliga kontakter och gammalt nätverk som tycks avgöra vem man samverkar hellre med. Det har gått mer än tio år efter bildandet av Västra Götalandsregionen men kommunikationsområde hos flera kommuner verkar fortfarande hållas inom de tidigare länens gränser. Kommunernas uppförande i detta fall tycks följa en princip som bäst beskrivs med ett gammalt judiskt ordspråk ”En gammal vän är bättre än två nya”. Men hur bildades de gamla nätverk? Var det grannskap och/eller administrativt indelning den ursprungliga faktorn som skapade de personliga kontakter och långvariga nätverk? Här kommer vi till ett intressant faktum att ändå var det faktiskt kommunernas ekonomiska välstånd och resursförmåga som ursprungligen skapade även de gamla nätverken. Detta kan illustreras med ett exempel från intervjustudie då en av respondenter berättade om att Ale kommun aldrig har haft någon samverkan med Alingsås, fast Alingsås är en grannkommun till Ale, eftersom Alingsås kommun är stor och har tillräckliga egna resurser. Alltså frågan om vad som avgör om vem man samverkar med är ganska kontroversiell fråga som kräver djupare undersökning än denne uppsatsens format förutsätter.

4.4.3 Varför man hoppar av

Flera oväntade och därmed mest intressanta resultat kom från respondenternas berättelser om varför man i vissa fall hoppar av samverkansprojekt. Detta gäller särskilt respondenternas argumentation kring politiska skäl och politikernas agerande när kommunens beslut om att hoppa av samverkan antas. Denna fråga är mycket viktig för hela studiens syfte och därför kommer den att diskuteras utförligt och detaljerat i analysen av Fall 2 där respondentsgruppen bestod av kommunpolitiker. Ekonomiska problem och organisatoriska svårigheter har blivit ett ämne som diskuterats under både intervjuer med enskilda personer och i fokusgruppintervjun. Under fokusgruppstudien var hela fokusgruppen överens om att åtminstone projektets första år har präglats av olika konflikter, osäkerhet och tekniska problem på både ledarnivå och undervisningsnivå. Tanken om att ett projekt är en samverkansform som är mycket svår att hantera förekommer även i forskningslitteraturen. Danermark & Kullberg (2007) konstaterar att av alla modeller för samverkan är projektmodellen den som tycks generera mest problem. Författarna betonar att ”projektarbetarna hamnar i dubbla roller med lojalitetskrav från både projektet och hemmaorganisationen” och då krävs en väl utvecklad förmåga och samverkanskompetens hos

projektledningen för att ”överbrygga klyftan mellan projektets verksamhet och den löpande verksamheten” (Danermark & Kullberg, 2007:32f). Denna tes har fått bekräftelse under fokusgruppstudien genom de flesta deltagarnas konstaterande om att enbart projektledarens breda erfarenheter av samverkansprocesser har räddat projektet i inledningsfasen.

En annan viktig komponent i alla verksamheter är finansieringen. Själva tanken med samverkansverksamhet verkar byggas på förutsättningen att man hoppas på någon extern finansiering som ska leda till att ”kostnaderna för projektet inte belastar de ordinarie verksamheterna” (Lindberg, 2009:71). Utan extern finansiering verkar samverkan helt meningslöst eftersom kommunernas kostnader i form av medfinansiering i samverkansprojekt är jämt fördelade, således får en kommun utan extern finansiering exakt så mycket förmåner som denna betalat för. I detta fall är det ingen bra idé att ta extra risker som en samverkansverksamhet medför och kommunen föredrar förmodligen att hoppa av samverkansprojekt. Resultaten av min undersökning i fokusgrupp visar tydligt externfinansieringens betydelse för projektet, och mer än så, det visar att denna typ av samverkansprojekt är omöjligt att genomföra om sådan finansiering inte finns.

Ett annat problem med samverkansverksamheten som tydligt har uppmärksammats under fokusgruppstudie är en fullständig avsaknad av utväg ur projektet utan att få negativa konsekvenser. En ordinarie verksamhet kan en kommun lägga ner när den vill men detta gäller inte i samverkansverksamhet. Lindberg (2009:63) konstaterar med hänvisning till DiMaggio (2001) att även om samverkan ”*inbegriper mindre engagemang och kontroll än traditionella organisationsformer*” är den ”*mer bindande än enstaka transaktioner mellan organisationer*”. Således även om kommunen undviker några ekonomiska konsekvenser till följd av sitt beslut kommer det medföra konsekvenser av etisk och moralisk karaktär. Man kommer att uppfattas av omgivningen som otillförlitlig och tappad respekt. Denna risk går inte att ignorera när man går in i någon samverkan. Fast här skall tilläggas att detta problem har stor koppling till projekten av LYSA-projektets typ och har nästan ingen betydelse för den typ av projekt som vi ska analysera i Fall 2.

Grannskapets och geografiska närhetens betydelse är en fråga som också har uppmärksammats i respondenternas berättelser. Men även om flera respondenter betonade grannskapets stora betydelse för varför man samverkar eller hoppar av, lyckades inte min studie hitta några starka kausala samband mellan grannskap/geografisk närhet och viljan eller oviljan att fortsätta samverka då å ena sidan verkar det ha en ganska stor betydelse men å andra sidan reduceras denna betydelse av ekonomiska faktorer – kommunernas ekonomiska kraft, resursförmåga osv. Detta stämmer väl överens med Ylinenpää & Westerberg (2009)

som konstaterar att det faktum att några samverkansnätverk i praktiken underlättas av geografisk närhet¹ bör inte skymma det faktum att nätverk som fenomen inte per definition utgår från någon rumslig dimension. Med andra ord är nätverket som teoretiskt begrepp i princip oberoende av aktörers geografiska lokalisering. Fallet med Ale och Alingsås kommun ovan är en tydlig bekräftelse för detta antagande.

Under intervjustudien har respondenterna konstaterat att kommunstyrelsens ovilja att spendera pengar i någon annan kommun är ett reellt hinder för samverkansprojektets existens. Men de argument som framförs av tjänstemän verkar inte alls evidensgrundade eftersom genom samverkan får man mer än man spenderar, detta i form av både extrafinansiering från externa aktörer och samverkande partners kompetens. Resultaten i Fall 2 som redovisas i Kapitel 5 i uppsatsen visar att kommunala politiker är mycket väl medvetna om detta och denna fråga uppkom aldrig som ett motiv för utebliven eller stoppad samverkan. Och som tidigare sagts, belastar ju inte kostnaderna för projektet de kommunala ordinarie verksamheterna (Lindberg, 2009).

Frågan om varför man hoppar av samverkan fick i undersökningen av LYSA-projektet en reell koppling till politisk reson främst av valmässig karaktär. Politikernas agerande i situationen då statliga/kommunala utgifterna för att tillfredsställa olika gruppernas krav drivs upp exakt före de allmänna val kallar Hill (2007:65) för *"regeringarnas konjunkturcykel"*. Det förklaras av samma författare med att politiska partier konkurrerar om röster och därmed om makt genom att reagera på kraven från olika påtryckningsgrupper (ibid.). I det aktuella fallet har några kommuner som deltagit i flera samverkansprojekt med inriktning på arbetsplatsförlagd yrkesutbildning just före allmänna val 2006 valt att inte fortsätta samverkan efter valkampanj. Jag fick inte reda på de verkliga orsakerna till kommuners ovilja att fortsätta samverkan, men det är anmärkningsvärt att trots mycket positiva resultat i de projekt de deltagit i före och under 2006 har de kommunerna tackat nej till ett större och eventuellt framgångsrikare projekt. Hur väl Hills (2007) resonemang samt respondenternas uppfattning stämmer överens med politikernas argumentation i denna fråga får vi ta reda på vid undersökning av Fall 2, där avhoppet från en välfungerande samverkan skall testas även utifrån politikspecifika synvinklar.

¹ Detta kan illustreras med exempel från Fall 2 i aktuella studien där ett av kriterier för kommunernas behörighet för medverkan i Svenska kommunförbundets projekt *Jämförande kommunnätverk* är att kommunerna inte är alltför geografiskt spridda.

Kapitel 5. Fall 2 – ett jämförelseprojekt

5.1 Jämförelser mellan kommuner

”Gleiches durch Gleiches!” skrev Friedrich Nietzsche 1874 i sitt verk *"Vom Nutzen und Vorteil der Historie für das Leben"*. Med andra ord menade filosofen att kvalitet av något kan bedömas bara i jämförelse med annat liknande. Det är inte något nytt i Sverige att göra jämförelser mellan kommunerna på både statlig och lokal nivå. Jämförelser med varierande mål och perspektiv sker ständigt inom och mellan svenska kommuner. Spektrum av ämnen där jämförelserna äger rum är mycket brett – från övergripande nationella jämförelser av kommunernas ekonomiska situation och välfärd till jämförelser av kostnader i enskilda kommunens lokala verksamhet. Men det har visat sig att erfarenhet av dessa jämförelser inte alltid är entydigt positiv. Framför allt gäller det den befintliga nationella statistiken som inte alltid ger tillförlitliga uppgifter för jämförelser mellan enskilda kommuner och dessutom har tydliga brister i de presenterade indikatorer på resultat som uppnåtts i kommunal verksamhet. På grund av detta har ett visst tvivel och skepsis över dessa mätningars trovärdighet uppstått genom åren och värdet av jämförelser har ifrågasatts. Trots detta har intresse och vilja att göra jämförelser inte minskat i kommunerna. Som ett exempel på det levande intresse kan vi benämna SKL:s projekt ”Jämförande kvalitetsnätverk” där nästan hälften av landets kommuner visade önskan att omedelbart börja samarbete inom projektet. Jag tolkar det som en indikator på att det fortfarande finns ett stort intresse för jämförelser mellan kommuner på lokal nivå, fast typer av jämförelser som efterfrågas av olika kommuner kan naturligtvis vara varierande. För vissa kommuner är det viktigt att ha en snabb och lättförståelig jämförelse av kostnader, med hjälp av vilken de ser möjlighet att möta behovet av en larmfunktion. Här skall konstateras att en viss kostnad för en viss verksamhet eller för en viss åtgärd säger i stort sett ingenting om hur bra man gör ett jobb huruvida man inte jämför denna med vad som liknande verksamhet kostar i andra kommuner. Larmfunktion i detta sammanhang är ett instrument som ger en varningssignal när ingångar i ett visst område i kommunens verksamhet skiljer sig avsevärt från de ingångar som tillhandahålls i andra kommuner, det vill säga det är en anledning till att titta närmare på en aktivitet. Och bara då blir det aktuellt att antingen gratulera verksamheten för ett utmärkt jobb eller slå larm och påbörja en omedelbar process av förändring av sina rutiner. För andra kommuner är förhoppningar på jämförelser betydligt större. Utöver den larmfunktion är de intresserade även av att utnyttja de diagnoser

och förbättringsmöjligheter som en jämförelse potentiellt erbjuder. Det vill säga, de försöker utnyttja möjligheten att lära sig av andra, framför allt av dem som har lyckats bättre. Ett viktigt element i sådan typ av jämförelser är det starka inslag av konkurrens som uppenbarligen uppkommer då kommunen ser sina egna kostnader och resultat placeras i förhållande till de andra kommunerna, särskilt kommuner med låga kostnader och goda resultat. Man ställer sig frågan – varför inte vi? – och då skapas ett tryck i kommunen för att göra förbättringar.

Alltså, om kommunen nöjer sig med larmfunktion och begränsar sitt intresse till kostnadsmätningar så är problemet relativt enkel. Kommunen kan då basera jämförelsen på befintlig nationell statistik och allt man behöver tänka på är att säkerställa att de kommuner med vilka man vill jämföra sig rapporterar på ungefär samma sätt som själva kommunen gör. De metodologiska problemen blir självfallet större om kommunen väljer att försöka använda diagnos och incitament som erbjuds av jämförelsen men samtidigt ger en jämförelse av denna typ betydligt mer nytta för kommun.

5.2 Undersökning av sekundärdata i Kvalitetsnätverk Västkust

5.2.1 Hur kom Kvalitetsnätverk Västkust till

I detta kapitel skall redovisas resultat och analys av ett jämförande nätverk, *Kvalitetsnätverk Västkust*, som bildades 1998 i Västra Götalandsregionen och med jämn framgång fungerar även idag.

Kvalitetsnätverk Västkust som en del av Jämförande kommunnätverk (1998 – 2000)

I början har Kvalitetsnätverk Västkust varit en del av Svenska kommunförbundets (SVEKOM) projekt *Jämförande kommunnätverk* och bestod av sju kommuner från Västra Sverige; Falkenberg, Härryda, Linköping, Partille, Stenungsund, Trollhättan och Uddevalla. Under projektets gång har skett några ändringar i projektdeltagarlistan då vid olika tidpunkt har ytterligare fem kommuner anslutit sig till projektet; Ale, Borås, Kungälv, Mark och Vänersborg, samtidigt som fem kommuner har hoppat av samverkansverksamhet. De avhoppade kommuner är Härryda, Linköping, Partille, Stenungsund och Mark. År 2011 omfattade nätverkets kommuner ca 390 000 invånare.

De kriterier som lades till grund av SVEKOM:s projekt reglerade hur och med vem kommunerna skall medverka för att få det bästa utfallet av sitt arbete. De samverkande kommuner borde ha en stabil organisation, vara likstora i nätverket och inte alltför geografiskt spridda. Efter att upprop skickades till svenska kommuner anmälde cirka 100 kommuner intresse att delta i projektet. Av dessa kommuner bildades tre nätverk: Västkust, Högländet och Mälardalen. I ett presentationsmaterial daterat år 2000 presenterade SVEKOM följande inriktningar i nätverket: 1) Projektet bygger på nationella och internationella erfarenheter, 2) Projektet är mer ett arbetssätt för kommunledningar att arbeta med kvalitet än ett kvalitetsverktyg, 3) Projektet syftar på att få ihop ekonomi och kvalitet genom att belysa relationen mellan resurser och kvalitet, 4) Jämförelser betraktas som en benchmarking, utifrån i första hand resultat, inte process (SKL, 2011).

Jämförelseprojekt skulle skapa ett arbetssätt som stöder det egna förbättringsarbetet genom att lägga fokus på det bästa och lära sig av detta, vara en inspirationskälla till positiv konkurrens och genom detta till förbättring. Genom en ”smart” benchmarking som ett hjälpmedel för att upptäcka och visa verksamheters starka och svaga sidor skulle även en ökad legitimitet av kommunens verksamhet förväntas. Projektet *Jämförande kommunnätverk* ägde rum till och med år 2000.

Kvalitetsnätverk Västkust som en del av Jämförelseprojektet (2007 – 2010)

En ”andra andning” fick projektet *Kvalitetsnätverk Västkust* när Sveriges Kommuner och Landsting år 2007 startade det nationella *Jämförelseprojektet* då Kvalitetsnätverk Västkust blev en av drygt tjugo nätverk där totalt cirka 200 kommuner medverkade. Genom sitt arbete nio år innan det nationella projektet startades har Kvalitetsnätverk Västkust haft en särställning och i flera avseenden varit en förebild för hur de nätverk som senare etablerades skulle strukturera sitt arbete. Sammanlagt har tolv kommuner deltagit i projektet, några av dem har varit med hela projektperioden medan andra har kommit in eller hoppat av under projektets gång. Det nationella Jämförelseprojektet avslutades vid utgången av 2010 vilket betyder att SKL släppte i och med detta sitt ansvar för projektledning i de nätverk som etablerats inom projektets ram. Fortsatt stöd från SKL ställer krav på en ny inriktning för nätverkets arbete. Styrgruppen för Kvalitetsnätverk Västkust beslutade på sitt möte i augusti 2010 att under hösten utvärdera det arbete som nätverket genomfört under 13 år i syfte att få ett underlag för beslut om eventuellt fortsatt nätverkssamarbete. Utvärderingsrapporten *En utvärdering av arbetet i Kvalitetsnätverk Västkust, åren 1998 – 2010* presenterades i februari 2011 på styrgruppsmöte i Kungälv.

Från idé till projekt

Den huvudsakliga idén med projektet var att deltagande kommuner skulle jämföra med varandra resultat inom olika kvalitetsområden. En styrgrupp bestående av kommunpolitiker på högsta nivå skulle fatta beslut om vilket verksamhetsområde som skall granskas och genom att mäta, bedöma och jämföra sin verksamhet med andra skulle varje deltagande kommun få en bild av styrkor och svagheter i sin interna verksamhet. Arbetet planerades vara mycket konkret och utgå ifrån att kostnader och kvalitet är två delar som skulle förenas, mätas och tydliggöras. Dessutom skulle nätverket arbeta fram en metod för jämförelser som skall baseras på lokala behov och intressen och vara ett instrument som fungerar för kommunala självstyret (SKL, 2006).

Kvalitetsnätverk Västkusts grundläggande syfte har varit att ta fram effektiva arbetsmodeller och bidra till en kultur, där jämförelser i olika nätverk leder till praktiska förbättringar i verksamheterna och lärande av varandra genom att "de goda exemplen" som en inspirationskälla i verksamheternas utvecklingsarbete lyftas upp. Ett annat viktigt syfte har varit att ge kommunerna underlag och tips för att förbättra sina tjänster ur ett brukar- och medborgarperspektiv samt att ge kommunerna möjlighet att jämföra sitt eget arbete med det som görs i andra kommuner. För att lyckas med projektets inriktning på att finna sambandet mellan kostnader och kvalitet har projektet byggt på kommunernas egen kraft och uppfinningsrikedom. Intentionen i kvalitetsnätverket har varit att varje kalenderår ta fram två rapporter om kommunernas olika verksamhet, som med stöd av nya och etablerade mått belyser olika aspekter av de undersökta verksamheterna. Det gäller framför allt relationen mellan resultat och insatta medel samt kommunens arbetsprocesser på både politisk och verksamhetsnivå. Måtten som tas fram för att jämföra kvaliteten i kommunernas verksamhet skall vara både objektiva, det vill säga mätbara inom verksamheten, och subjektiva, grundade på vad den enskilde anser om verksamheten. De vägledande riktlinjerna för jämförande kommunala nätverks arbete i korthet har varit följande:

- Mått att påvisa skillnader i kostnader och kvalitet skall vara få och enkla, så att sifferdjungeln undviks.
- Kvalitetsmått ska utgå i första hand från ett kommunlednings- och/eller medborgarperspektiv.
- Fokus ska vara att hitta och lyfta fram de goda exemplen och ge andra kommuner tillfälle att plocka idéer till den egna verksamheten

- Undersöka om det finns ett direkt samband mellan höga kostnader/resurser och hög kvalitet.
- Information om skillnader mellan kommunerna skall överlämnas till respektive kommun att analysera (SKL, 2011).

5.2.3 Resultat av samverkan i Kvalitetsnätverk Västkust

Rapporter och utvärderingar av projektet

Från 1998 då projektet Kvalitetsnätverk Västkust startade sitt arbete till projektets slut i dåvarande form 2011 har sammanlagt tagits fram 25 rapporter med kvalitets- och kostnadsjämförelser i 17 olika verksamheter. Några av dessa verksamheter granskades upprepade gånger, några rapporter har varit ganska kortfattade uppföljningsrapporter samt vid ett tillfälle undersöktes två verksamheter i en och samma rapport. Under projektets gång gjordes tre SKL:s utvärderingar av samverkan i projektet. Den första utvärderingen, *Jämförande kvalitetsnätverk - Metoder och erfarenheter i kvalitetsarbete, Nr 4*, gjordes av SVEKOM år 2001. Huvudsyftet med denna utvärdering har varit att lyfta projektet med jämförande nätverk som ett gott exempel för andra kommuner att ta efter genom att redovisa framförallt arbetssätt och fördelar i att arbeta med jämförelser i nätverk. Åren 2004 gjordes en ny utvärdering, *En utvärdering av arbetsformer och metodik*, i syfte att belysa frågor såsom nätverkets betydelse för kommuner, projektets nytta i förhållande till insatta resurser, möjligheter till förbättringar i olika område samt kommunernas syn på fortsatta arbete inom projektet. Den tredje och sista utvärderingen kom i februari 2011. I SKL:s utvärderingsrapport *En utvärdering av arbetet i Kvalitetsnätverk Västkust, åren 1998 - 2010* sammanfattades resultaten och utvärderingar av Kvalitetsnätverk Västkust under hela projektperioden. I min undersökningsstudie av samverkan i Kvalitetsnätverk Västkust kommer jag att ta nytta av framförallt denna rapport.

Politikernas bedömning av effekter

För den aktuella studiens syfte är kommunpolitikernas och verksamhetsansvariges uppfattningar om projektets nytta och effekter av större betydelse än torra resultatsiffror i rapporter från enskilda verksamheter. De rapporterade resultat är tillräckligt höga för att klassificera samverkan som lyckad och framgångsrik och skulle vi göra bedömningen endast utifrån rapporterade resultat så skulle vi aldrig förstå varför vissa kommuner har hoppat av

från den aktuella samverkansverksamheten. Innan jag går till intervjustudien där försöket att förklara studiens frågeställning skall göras kommer jag att undersöka data från tidigare studier och rapporter om respektive deltagares uppfattningar om projektets effekter. Mer utförligt och detaljerat skall jag titta på kommunpolitikernas rapporterade bedömningar om samverkans effekter eftersom det är just de som huvudsakligen står bakom beslutet om eventuellt fortsatt deltagande eller avhopp från samverkan.

En intervjustudie med styrgruppsmedlemmar från respektive kommun gjordes av SKL inom ramen för utvärderingsrapport hösten 2010. De frågorna som ställdes till kommunpolitiker har varit av varierande karaktär i syfte att utvärdera nätverkets effekter för kommunens både externt och internt verksamhet (Se Bilaga 1). Frågorna besvarades enligt skalan 1 – 5 där 1 motsvarar ”inte alls” och 5 motsvarar ”i högsta grad”. De tre inledande frågor ställdes i syfte att utvärdera projektets arbete i sin helhet.

Det genomsnittliga betyget för den första frågan om politikernas upplevelser av kvalitetsnätverkets rapporter som ett underlag för att förbättra kvaliteten ur ett medborgar- och brukarperspektiv ligger på 4,1 vilket är det högsta bland alla frågor. Den här höga siffran är mycket viktig eftersom höjd kvalitet ur ett medborgar- och brukarperspektiv är ett av de centrala problem som projektet är tänkt att lösa. Politikerna tyckte att under jämförelsearbete synliggörs brister, sänker kostnader och man får bättre bild av omvärlden. Både incitament till vissa förändringar vid ett sämre resultat och ett ökat självförtroende då kommuner uppvisar ett gott exempel för andra har nämnts som viktiga fördelar i jämförande nätverk i kommunpolitikernas kommentarer till frågan. I kommentarerna betonar politikerna vikten av att fortsätta jämförelsearbete i någon form även efter avslutandet av SKL:s protektion av projektet Kvalitetsnätverk Väst kust.

Den andra frågan handlade om kommunpolitikernas upplevelser av kvalitetsnätverkets arbete som ett underlag för att styra och följa upp den kommunala verksamheten. Frågan i sig är av särskilt viktig intresse just för de intervjuade kommunpolitikerna på högsta nivå. Det genomsnittliga betyget som ligger på 3,8, vilket kan betraktas som ett resultat nära väl godkänt, påvisar att kommunpolitiker bedömer samverkan inom projektet som ett viktigt hjälpmedel i sitt uppdrag att leda och följa kommunal verksamhet. Dock i vissa kommentarer ifrågasatte kommunpolitikerna jämförelserapporternas effekter just på den viktigaste för kommunledningen komponenten – att styra verksamhet. Det har kommit upp att jämförelserapporter snarare är ett bra underlag för att följa upp, än att leda och styra. Som en av orsaker till detta nämndes skillnader mellan deltagande kommuner som just i

styrningsfrågan gör kommunerna ojämförbara. Även avsaknad av djupare analysarbetet i rapporterna har varit enligt kommunpolitikerna en betydelsefull brist i samverkansarbete.

Som tidigare sagt är sambandet mellan kostnader och kvalitet en av de vägledande inriktningarna för kvalitet nätverks arbete. Den tredje frågan handlade om politikernas åsikt huruvida rapporter har tydliggjort detta samband. Politikerna konstaterade att rapporterna har bara delvis lyckats med denna uppgift. I vissa områden har sambandet uppvisats bättre medan i andra har det uppvisats sämre eller inte uppvisats alls. Det genomsnittliga betyget i frågan är dock 3,8 vilket betyder att kommunpolitikerna i genomsnitt uppskattar rapporternas resultat och inverkan i denna fråga ganska högt.

Det är uppenbart att kommunens externa aktiviteter skall leda till någon nytta i det kommunala interna arbetet (Wigren, 2005). Kommunledningen skall ha någon återkoppling från berörda nämnder eller verksamheter på hur bra eller dåligt kommunen påverkas av den externa aktiviteten för att kunna bedöma om samverkansarbetets nytta. Den sista frågan i SKL:s undersökning handlade om kommunpolitikernas upplevelser av återkoppling från berörda nämnd/verksamhet på hur de arbetat vidare med rapporten. Kommunpolitikerna bedömde resultaten i denna fråga som sämsta och betyget 2,9, knappt godkänt, är en tydlig illustration för deras åsikter. Men den låga siffran har något mindre betydelse i ljuset av att det handlar om kommunernas interna arbete och det är kommunernas eget arbete som man förhåller sig mer kritisk till, inte Kvalitet nätverk Västskusts samverkansarbete.

Det genomsnittliga resultatet av alla frågor uppgår till 3,9 vilket bör betraktas som väl godkänt. Generellt för alla kommunpolitikernas kommentarer till sina svar har varit att under jämförelseprojektet har nya områden belysts som man inte hade tänkt på tidigare samt att politikerna var nöjda med den metoden för undersökningar som utvecklats av projektgruppen. Ytterligare en aspekt som alla kommunpolitikerna tyckte har varit bra är de uppföljande undersökningar då ett område undersöks vid mera än ett tillfälle. Till den sista frågan kommer jag åter igen i min intervjustudie i Fall 2, för just brister i denna fråga var en av dem som nämndes som en viktig orsak för några kommunens beslut om avhopp från samverkan.

Dock är det viktigt att notera att bedömningen av de olika frågorna skiljer sig från kommun till kommun. Detta tyder på att arbetssätt skiljer sig mellan kommunerna och därmed varierar också nytta av rapporters resultat. En annan viktigt aspekt i politikernas bedömning av effekter är att de satta betygen har nästan ingen betydelse för kommunernas beslut om att fortsätta samverka eller hoppa av. Det kan illustreras med exempel från Marks kommun vars kommunpolitiker satte näst högsta betyg för samverkans effekter (4,5) samtidigt som i februari 2011 meddelade kommunen att de upphör sitt deltagande i Kvalitet nätverk Västskust. Även

kommunpolitikerna på högsta nivå från de tre andra kommuner, som hoppade av projektet tidigare, bedömde effekter av samverkan i Kvalitetsnätverk Väst kust med 4 poäng var vid min egen empirisk intervjustudie. Kommunens beslut om avhopp från samverkan har alltså föga koppling till hur samverkansverksamhet lyckas med sina mål, istället ligger orsakerna nog i något annat.

Externa granskares bedömning av effekter

Ett av viktiga syften för nätverkets rapporter har varit att jämföra kommunernas verksamheter utifrån ett brukar- och medborgarperspektiv. Därför föreföll det rimligt att inom ramen för SKL:s utvärderingsrapport (2011) låta en extern granskningsgrupp som bestod av två yrkesverksamma inom kommunal verksamhet och fem studenter från universitet eller högskola göra en bedömning av fem av de senaste rapporterna i syfte att undersöka huruvida dessa stämmer med nätverkets deklarerade mål och uppsatta riktlinjer. De första fyra frågorna som externa granskare svarade på gällde framförallt hur bra eller dåligt belyser rapporterna sambandet mellan kostnader och kvalitet samt de eventuella effekterna rapporterna medför för styrning, medborgar-/brukarperspektiv och förbättring av kvaliteten på kommunens tjänster. Även ytterligare två frågor om hur bra rapporterna jämför kommunernas arbete samt om de ger goda exempel och tips besvarades av externa granskare under utvärderingsstudie. De externa granskares bedömning om rapporternas effekter mätt enligt samma skala från 1 till 5 har fått nästan samma medelvärde som politikernas bedömning fast spridningen mellan olika frågors betyg är betydligt mindre än hos kommunpolitiker. Medelvärde på betyget för alla frågor är 3,8 vilket får ses som klart godkänt.

Verksamhetsansvarigas bedömning av effekter

I följande avsnitt redovisar jag undersökningen av verksamhetsansvarigas uppfattningar och bedömningar om effekter av Kvalitetsnätverk Väst kusts rapporter för sina egna verksamheter. Verksamhetsansvariga i respektive verksamheter undersökta i rapporterna har fått svara på en enkät med samma femgradiga skala som tidigare. Enkätundersökningen gällde framförallt rapporternas påverkan på den enskilda verksamheten i sådana frågor som eventuell diskussion i verksamheten om samband mellan kostnader och kvalitet, ökad fokus på brukarperspektivet, utbyte med andra kommuner samt rapporternas påverkan på utvecklingen av service och tjänster i verksamheten. Verksamhetsansvariga har varit mycket kritiska när de bedömde samverkans effekter på sina egna verksamheter. En tredjedel konstaterade att rapporterna inte har medfört någon diskussion i kommunerna. Hälften av de svarande anger att rapporterna

inte har gett något ökat brukarperspektiv. Situationen med samverkansverksamhetens positiva påverkan på utvecklingen av service och tjänster i verksamheten och rapporternas anstiftan till utbyte med andra kommuner uppfattas av verksamhetsansvariga som ännu mer bedrövliga då största delen av respondenter, nästan två tredjedelar, anger att jämförande nätverk har bidragit varken till ökat utbyte eller till utveckling av service och tjänster. Verksamhetsansvariga anser inte heller att samverkansverksamheten har bidragit till effektivisering i deras verksamhet. Två tredjedelar av de som svarat bedömer att rapporterna inte alls eller i mycket låg grad har bidragit till effektiviseringar i kommunens interna verksamhet. Gällande användning av rapportens mått i styrning, ledning och uppföljning av verksamheten är respondenternas svar mer positiva då två tredjedelar av de som svarat anger att de mått redan används inom verksamheten för styrning och ledning.

Studien har visat klart att liknande verksamheter betygsätter de undersökta rapporterna på mycket olika sätt i kommunerna, och det gäller för alla de redovisade frågorna. Spridningen i verksamhetsansvarigas betyg är betydligt större än framför allt hos externa granskare men även än hos politiker. Skillnaden mellan det högsta och det lägsta samlade betyget för alla rapporter är ett helt betygssteg, 1,9 i Borås och Kungälv och 2,9 i Mark. Men det är ingen av kommunernas samlade bedömning som når upp till medelnivån 3 (Se Bilaga 2), vilket vi kan betrakta som en indikation på att effekt och nytta av rapporterna bedöms av verksamhetsansvariga som mindre bra.

5.3 Intervjustudie – samverkan i Kvalitetsnätverk Västkust

Från resultaten av dataundersökning i föregående kapitel kan vi dra två preliminära slutsatser. För det första har undersökningen demonstrerat att Kvalitetsnätverk Västkust har visat sig som ett välfungerande och efterfrågade nätverk, vilket kan bevisas utöver de rapporterade siffror även med att under projektets gång har ytterligare fem kommuner anslutit sig till dem som redan deltog i projektet. För det andra har undersökningen visat att projektets resultat och effekter för deltagande kommun är en kontroversiell fråga. Kommunpolitikernas och tjänstemännens bedömningar om projektets verksamhet i helhet, både vad gäller resultat, effekter och nytta för de enskilda verksamheter, skiljer sig avsevärt i respektive kommun. Kommunpolitikerna är mycket mer positiva till kvalitetsnätverkets utfall medan verksamhetsansvarigas bedömning är mer skeptisk, om inte negativ.

Men vad säger oss dessa bedömningar ytterligare? Vad har dessa för inverkan på kommunernas beslut att fortsätta alternativt hoppa av samverkan? Kan vi förklara kommunernas beslut utifrån dessa bedömningar? Det är ingen hemlighet att beslut fattas av kommunpolitiker och huruvida vi grundar orsaker till respektive beslut på deras bedömningar så skulle ingen kommun upphöra sin deltagande i det aktuella projektet. Men det gör ju de ändå! Betyder detta att det finns andra, oberoende av projektets resultat, faktorer som leder till att kommuner hoppar av från välfungerande, även enligt deras uppfattning, samverkansprojekt? Dessa faktorer försöker jag finna och analysera under min intervjustudie med kommunpolitiker på högsta nivå, alltså de som egentligen står bakom kommunernas beslut om avhopp. Till skillnad från intervjustudie i Fall 1 kommer jag inte i regel bygga min analys på projektets rapporterade resultat, fast de kan komma in i bilden då och då för att förklara visst beteende eller beslut av politiker. Istället blir mitt syfte i denna del av studie att försöka förklara beslutet utifrån kommunpolitikernas resonemang och sätt att operera. Därför skall jag koncentrera mig endast på två av de fyra frågor undersökta i Fall 1, nämligen på frågor om *varför man samverkar* och *varför man hoppar av*. Dock blir studien samtidigt mer djupgående och ett försök att fånga kommunpolitikernas egna uppfattningar, tankesätt och motiv skall göras.

5.3.1 Varför samverkar man?

Från första anblick kan det verka som mindre intressant att igen undersöka frågan om varför en kommun deltar i en samverkansverksamhet då jag försöker hitta svar på varför man samverkar inte. Men undersökningen visar tydligt att vissa rötter för kommunernas beslut om avhopp från samverkan ligger just i varför man har gått in i samverkan, det vill säga att anledningar på grund av vilka kommunen går in i en samverkan kan i slutändan resultera i kommunens avhopp från denna.

Som ett komplement till resultaten från Fall 1 ska jag i följande avsnitt titta kort på kommunpolitikernas förklaringar till varför deras kommun gick in i Kvalitetsnätverk Väst kust. Kommunpolitikernas svar har jag sammanfattat under några underkategorier såsom *att handla politiskt korrekt*, *legitimitet genom samverkan* och *samverkan som en rationell handling*. Dessa underkategorier har i respondenternas utsagor haft olika värden och dessutom har några av dem helt ifrågasatts i vissa intervjuer.

Att handla politiskt korrekt

Som tidigare sagt blev samverkan på senare tid en mycket populär trend i svenskt samhälle. Deltagandet i något samverkansnätverk ses idag som ett måste för att kommunerna ska se moderna och framgångsrika ut. I kommunpolitikernas utsagor kom det fram att det har en stor betydelse för flera av de medverkande i Kvalitetsnätverk Västkust kommuner. Följande citat utgör ett exempel på det mest förekommande i respondenternas berättelser tankesätt.

"Man går ju i flock i Sverige. Eller gör det man i alla samhällen? Det blir populärt att göra vissa saker." (Maria, KS-ordförande, kommun D)

Det faktum att samverkan nuförtiden uppfattas som ett modern och framgångsrik arbetsform i både privat och offentlig verksamhet leder ofta till att gång på gång fattar politikerna beslut om deltagande i något samverkansprojekt utan att överväga den nytta som kommunen kommer att få av detta. Det går som en "röd tråd" genom respondenternas utsagor om varför respektive kommun har gått in i Kvalitetsnätverk Västkust. Undersökningen visar att kommunerna sällan har en helhetsbild av projektets planerade verksamhet samt vad deltagande i projektet kan ge för kommunen. På frågan om förutsättningar till att beslutet om deltagande i kvalitetsnätverk fattades i kommuner fick jag nästan identiska svar av alla intervjuade kommunpolitiker vilka kan sammanfattas med följande två citat.

"Jag vet inte exakt, men det var i alla fall att SKL kom med förslag..." (Sven, KS-ordförande i kommun C)

"Vi kände att vi måste göra nånting... Sen hade vi inga färdiga mål hur blir vi bättre" (Björn, KS vice ordförande, kommun B)

Dock fick jag i intervjuundersökningen inget stöd för min hypotes om att nya politiker i kommunledningen fattar beslut om deltagande i samverkan utifrån populistiska infallsvinklar, nämligen att "synas", att visa medborgarna att de handlar modernt och framåtintriktat. Kommunpolitikerna var eniga i att fattandet av beslut hade ingenting att göra med något populistiskt aktion utan var grundad på rent praktiska behov och förutsättningar.

"Det här beslutet har aldrig synts och vi hade ingenting annat som vi visste att det här gör vi istället för att synas på det sättet. Utifrån detta så har det beslut varit mycket osynlig." (Maria, KS-ordförande, kommun D)

"Det fanns ingenting som medborgarna kan se... så var det inte." (Håkan, KS vice ordförande, kommun A)

Samtidigt som respondenterna nekade till populismen just i det aktuella fallet konstaterade en av kommunpolitikerna att sådan tendens egentligen finns och att det gäller ny ledningen på alla ledningsnivåer, inte enbart kommunledningen.

"... jag känner igen det, ny ledning det är ny kvasten som sopar... man vill markera... Vilken ledningsnivå som helst, ny chefen gör sitt avtryck..." (Maria, KS-ordförande, kommun D)

Legitimitet genom samverkan

Kommunledningen måste anpassa sig till samhällets värderingar, normer och kultur för att få förtroende och därigenom uppnå legitimitet i samhället. Decentralisering och statens tillbakadragande skapar ett utrymme för kommuner att agera självständigt men samtidigt ett hot mot legitimitet för kommunens åtgärder. Kommuner söker legitimitet i samhället genom att interagera med och anpassa till samhällets behov. Samhällets/invånarnas behov och kommunledningens strävan att svara mot dessa stod i centrum i kommunpolitikernas utsagor om orsaker till att kommuner medverkade i Kvalitetsnätverk Västkust. Intervjuande kommunpolitiker uttryckte detta på följande sätt:

"Våra invånare ska veta, ja, de kan inte vara insatta i projektet, men de måste veta att går vi in i någonting så är det för att göra det bättre för våra invånare." (Sven, KS-ordförande, kommun C)

"...när vi gick in i det här projektet så var ju därför att se... att kunna göra undersökningar ur ett brukarperspektiv." (Håkan, KS vice ordförande, kommun A)

Kvalitets- och utvecklingsfrågor uppfattas i kommunala verksamheten som ett verktyg med vilken kommunledningen kan reellt bidra till att höja livskvalitet för alla som bor i kommunen. Därför anses dessa frågor vara av legitimerande karaktär. Strävan efter utveckling och kvalitet i kommunala verksamheter är så stark att kommunen ofta överser med osäkerhet och otydlighet kring eventuellt arbete i sådana nätverk.

"Något utvecklingsprojekt måste vi vara med... Detaljerna kom senare " (Björn, KS vice ordförande, kommun B)

"Det är klart att från allra första början så kan ju ingen veta exakt vad det innebär eller vad får man ut av den." (Sven, KS-ordförande, kommun C)

Ytterligare ett intressant resonemang kom från en kommunpolitiker som kopplade kommunens aktivitet i samverkansverksamhet med högre status som kommunen förvärvat genom sitt deltagande i denna. Han tycker att deltagande i samverkan både höjer kommunens status och underlättar dialog med den centrala makten.

"Tanken är också att i projektet exempelvis med Göteborg blir vi 900 tusen istället för 23 när vi är ensamma, och då lyssnar man i Stockholm på oss." (Björn, KS vice ordförande, kommun B)

Samverkan som en rationell handling

En stor del av intervjutiden ägnades till frågor som rör kommunledningens agerande vid fattande av både beslut om deltagande i samverkan och beslut om avhopp ur ett rationalistiskt perspektiv. Rationaliteten i beslutet om avhopp ska vi undersöka vid ett senare tillfälle. I detta avsnitt ska jag presentera rationalitet i kommunpolitikernas beslut att gå in i ett samverkansprojekt. Rationalitet tolkades av kommunpolitiker som ett sätt att handla så att man åtminstone på kort sikt vinner mer än förlorar.

"Man måste ju alltid ställa sig frågan: Vad får vi ut av detta? Är detta någonting som leder till att verksamheten går framåt och blir bättre." (Sven, KS-ordförande, kommun C)

Även om samverkan i nätverksprojekt visat sig vara en symbolisk fråga för kommuner, då dessa ofta tycks samverka för själva samverkans skull, resonerade respondenterna på helt annat sätt när frågan om vad de förväntade sig av deltagandet i Kvalitetsnätverk Västkust ställdes. I detta fall var kommunpolitikerna mycket mer kritiska till omotiverad och grundlös samverkan vilken uppfattades av dem som slöseri med både tiden, finanser och andra resurser. En av kommunpolitikerna delar med sig av sina iakttagelser av sådana projekt.

"Alltså man skall ju aldrig gå in i nånting bara för sakens egen skull. Det finns massvis med exempel på det som kommun hoppat på ... som bara orsakade en massa byråkrati som inte ledde nånting till i praktiken.. Man tar fram fina papper och dokument och sekreterar för det ena och andra, och sen är det trams... som inte är nånting konkret utan som bara sätter massa tjänstemän i arbete som kostar massa pengar". (Sven, KS-ordförande, kommun C)

Här ska konstateras att kommunpolitikerna har visat en stark enighet i frågan om en hypotetisk deltagande i ett samverkansprojekt där den egna kommunen får inga förmåner utav sitt deltagande i projektet men däremot andra kommuner eller organisationer kan få dessa.

"Det finns ingen kommun som går in i projektet och tänker: vi ska gå in för att det ska vara bra för hela projektet eller det är bra för SKL." (Håkan, KS vice ordförande, kommun A)

"Man kan inte vara med bara för att det är bra för de andra. Man kan inte även stanna kvar i projektet om man inte tror att detta gagnar den egna kommunen längre." (Björn, KS vice ordförande, kommun B)

Men när det gäller en internationell samverkan inom någon humanitärt område med kommuner från fattiga länder, exempelvis från Afrika eller Asien, så medger respondenterna tänka sig bryta ned sina hårda positioner i frågan om kommunens nytta av samverkan. Alla förfrågade kommunpolitiker på ett eller annat vis uttryckte sin acceptans för sådan samverkan.

"...jag tror absolut att en kommun som vår kommun kan ha utbyte med andra delar av världen där vi på första hand inte ser på vad vi får ut av det utan... jag tror att det är bra att man skapar förståelse för hur kommuner i andra länder har det, vad kan man bidra med, så att säga, för utveckling för dem." (Sven, KS-ordförande, kommun C)

"... så egoistisk ska vi inte vara, vi ska nåstans bjuda och vad blir det för samverkan, samarbete om vi alltid ska vinna." (Håkan, KS vice ordförande, kommun A)

5.3.2 Varför hoppar man av?

I undersökningen av LYSA-projektet har vi definierat flera problem som kommunala tjänstemän tycker finns i samverkansarbete. Dessa problem är mer av allmängiltig karaktär och tar sällan hänsyn till de grundläggande argumentationer och motiv politikerna har när de fattar sina beslut om avhopp från en samverkan med goda rapporterade resultat. Bildligt sagt, har jag i min undersökning i Fall 1 försökt hitta *sakliga skäl* till att kommuner inte deltar i samverkansprojekt men i undersökningen i Fall 2 ska jag försöka finna *skäligen saker* som leder till att kommunen hoppar av från en samverkansverksamhet.

Den mest förekommande i kommunpolitikernas intervjuer orsaken till att kommuner hoppar av samverkansprojekt är gapen mellan det som kommuner förväntade sig av

Kvalitetsnätverk Västkust och det som de fått eller rättare sagt inte fått från denna samverkan. Vi konstaterade redan att kommuner ofta går in i något samverkansprojekt utan att veta vad exakt de kommer att få av detta. Och vi konstaterade också att det kan hända att projektet i sin praktiska fas inte uppfyller kommunens förväntningar som i sin tur kan resultera i kommunens avhopp från detta. Under min intervjustudie med kommunpolitiker har denna tes fått fullt stöd då respondenterna uttryckte klart att förhoppningar för projektet och verkligheten sällan stämde överens vilket så småningom ledde till att kommunen hoppar av från detta.

"Det har inte gett som jag trott. Det är inte så komplicerade utan det är enkelt." (Maria, KS-ordförande, kommun D)

"... och sen tyckte vi att det inte gav lika mycket och då sjönk ju naturligtvis den tyckt om beslutet och så tyckte vi att nu avslutar vi det här, det ger oss inte så mycket." (Björn, KS vice ordförande, kommun B)

En av vägledande riktlinjer för Kvalitetsnätverk Västkusts arbete har varit att ta fram kvalitetsmått i första hand utifrån ett kommunlednings- eller medborgarperspektiv (SKL, 2011). Det anträffades inga skiljaktiga meningar av intervjuande kommunpolitiker i denna fråga. Alla respondenter tyckte att det var en bra idé att fokusera just på detta perspektiv. Men samtidigt konstaterade intervjuande politiker att en av orsaker till kommunernas avhopp har varit just det faktum att alltför mycket fokus lades på de ena perspektiven på bekostnad av de andra. Ett ofta förekommande exempel på detta är projektets tydliga orientering på verksamhetsstyrning samtidigt som ekonomistyrning nästan glömdes bort. En av intervjuande kommunpolitiker uttalade det på följande sätt:

"Vi fokuserade mycket på verksamhetsstyrning... och i det här så har vi glömt ekonomistyrningen. Och det hjälper ju inte om du har alla måtten vi får här, vi har ingen ordning på vår egen ekonomisk redovisning och därför valde vi att göra halt på stället. Vi kan inte lägga så mycket fokus på verksamhetsstyrning, vi måste få ikapp ekonomistyrning för att få det i takt igen". (Maria, KS-ordförande, kommun D)

Eftersom samverkansverksamhet var först och främst riktad till kommunledningsperspektiv så var det kommunledning som hade styrt upp vad som skall göras, vilka områden skall undersökas, vilka mått skall tas upp osv. Besluten togs vid projektets styrgruppmöten två gånger om året. I stort sett beskrev kommunpolitikerna sitt arbete i projektets styrgrupp som präglad av enighet fast med vissa kompromisser i somliga frågor. Bara en av intervjuande

kommunpolitiker tyckte att denna bild av kommuners enighet är alltför positiv särskild när det gäller sista fasen av projektet.

"Kommuner var överens om vad man skulle jämföra men... i slutet kändes det att man ville gå litet olika vägar". (Björn, KS vice ordförande, kommun B)

Enligt Björn har den där oenighet grundat sig på kommuners olika uppfattningar om vad de föregående undersökningarna har givit samt hur mätbara och, som följd av detta, hur jämförbara kan de kommande undersökningarna bli. I sin berättelse har Björn nämnt vissa undersökningar som exempel på hur det kan fungera alternativt inte fungera.

"På bygglov känner jag att vi tog en bra bit på vägen, informationen också funkade bra. Sen när vi skulle mäta andra faktorer på vissa grejer gav det inte så mycket. Vi försökte mäta handikappade men de gick inte att mäta, det blev för olika saker man mäter, så det gav inte så mycket". (Björn, KS vice ordförande, kommun B)

Ingen av intervjuande kommunpolitiker har uppgett att samverkan i Kvalitetsnätverk Väst kust inte har fungerat eller att det inte gett något till deras kommun. Men samtidigt har den avgörande majoriteten konstaterat att den nytta kommunerna hade fått ut av sin medverkan i samverkansprojektet har varierat stort under projektets gång. Alla respondenter bedömde samverkansarbete i början av projektet som mycket givande och nyttigt medan till sista år av sin deltagande är de mer eller mindre kritiska. Endast en av kommunpolitiker uppgav att samarbetet var nyttigt under hela kommunens deltagandetid och nämnde aldrig samverkans resultater som en orsak till kommunens avhopp från projektet. Dock var de allra mest förekommande svar på frågan om eventuell nytta av kommunens deltagande i Kvalitetsnätverk Väst kust som följande:

"Ja, ändå fram till senaste åren. Vad kommer vi ha fortsättningsvis? Och då var det svaret nej". (Maria, KS-ordförande, kommun D)

"Vi har inte fått ut på de senaste åren som vad vi hade fått innan". (Håkan, KS vice ordförande, kommun A)

Utöver de flera förmåner som kommunerna får ut av sådana projekt som Kvalitetsnätverk Väst kust, vilka beskrevs i avsnittet om varför kommuner deltar i samverkan, har under intervjustudie kommit upp en ytterligare förmån man får i och med sitt deltagande i

samverkan. Det handlar om uppmärksamhet i samhället som uppfattas av politikerna som ett viktigt hjälpmedel för marknadsföring av sina kommuner. Men samtidigt betonade respondenterna att uppmärksamhet är mycket starkt kopplat till vad nytt och innovativt händer i samverkansprojekt. Händer det ingenting så kan uppmärksamheten också försvinna. Kommunpolitikernas resonemang kring detta kan i stort sammanfattas av en av respondenternas uttalande.

"... det som är intressant när man jobbar i projekt det att man får mycket uppmärksamhet, det är stimulerande att jobba i projekt, men samtidigt du får uppmärksamhet men uppmärksamheten förväntar sig att det sker hela tiden nånting och när till slut händer inte så mycket så kan ju tröttheten uppstå också." (Björn, KS vice ordförande, kommun B)

Frågan om tröttheten av samverkansprojekt har varit en av centrala när kommunpolitikerna argumenterade för kommunernas beslut om avhopp från Kvalitetsnätverk Västkust så jag kommer att återvända till den senare och beskriva mer detaljerat vad menar respondenterna med det och hur och när den tröttheten kan uppstå.

Ett av viktiga mål i Kvalitetsnätverk Västkusts samverkansarbete har varit att integrera jämförande undersökningar som en del i kommunernas styr- och uppföljningssystem. Återkoppling från berörda nämnd och verksamheter till kommunledning på hur de arbetat vidare med undersökningsrapporter har varit en viktig uppgift i internt kvalitetsarbete i kommuner som deltagit i Kvalitetsnätverk Västkust.

"Vi vet att de politiska besluten måste verkställas av tjänstemän och måste återkopplas hur de politiska besluten har blivit för att kunna veta om de är bra eller inte". (Sven, KS-ordförande, kommun C)

Kommunpolitikernas bristande kunskap om hur samverkansarbetets resultat har påverkat verksamheter, huruvida dessa lett till utveckling av ledningsmetoder och förbättring i kommunala ordinarie verksamheter eller inte kan resultera i att kommunledningen underskattar projektets effekter som i sin tur kan också leda till att beslut om upphörande av samverkansarbete fattas. Respondenterna i min intervjustudie har i stort sett uttryckt samma åsikter som de hade vid SKL:s (2011) utvärdering av arbetet i projektet då just denna fråga fick det längsta betyget av alla. En av kommunpolitiker beskrev problemet på följande sätt:

"Även om vi fick bra resultat så är min bild att vi fick det aldrig riktigt implementerad där det skulle vara. Det var mer en kommunledningsfråga, mer teori än verklighet". (Maria, KS-ordförande, kommun D)

I analysen av Fall 1 har konstaterats med hänvisning till Lindberg (2009) att själva tanken med samverkansverksamhet verkar byggas på förutsättningen att man får någon extern finansiering så att kostnaderna för projektet belastar inte de ordinarie verksamheterna. Därför är det helt naturligt att kommunpolitikerna betraktar förekomsten av sådan finansiering som en förutsättning för kommunens deltagande i projekt samtidigt som avsaknad av den kan ses som en anledning för avhopp.

"Tidigare var ju SKL som var projektledare och som finansierade projektet ... och sen kom frågan från SKL att kommuner skall dela den ekonomisk insats för att finansiera den centrala projektledningen. Och det tyckte inte vi var rätt därför att vi såg att vårt bidrag är ju med våra personella resurser, tjänstemannaresurser och de träffarna vi haft, och sen arbetet däremellan". (Sven, KS-ordförande, kommun C)

Som vi ser av föregående citat har kommunen inget emot sina insatser i samverkansprojekt i form av tjänstemännens och politikernas tid och kompetens men däremot vill de inte alls satsa sina finansiella resurser i projektet. Samma kommunpolitiker som tidigare förklarade kommunens ställning i frågan av finansiering med argumentet att själva SKL som projektägare får också förmåner av sin deltagande och därför skall stå för en del av projektets utgifter, nämligen för finansieringen av projektet.

"Värdet för SKL är ju att de får ett väldigt bra underlag för sin verksamhet när de går vidare och förmedlar till andra kommuner det här resultatet och kan få ett bra material, helt enkelt, för sin centrala verksamhet. Så vi tyckte att det var ganska naturligt att SKL skulle stå för den centrala finansieringen". (Sven, KS-ordförande, kommun C)

Hittills har jag beskrivit kommunpolitikernas argumentation kring orsakerna till kommunens avhopp från samverkansverksamhet i Kvalitetsnätverk Väst kust som grundades mer på förutsättningar av *objektiv* karaktär. Gapen mellan den önskade och den verkliga, oense mellan kommuner, sämre resultat i slutet, brist på återkoppling och resurs- och finansieringsfråga är objektiva, sakliga fenomen som existerar oberoende av vad kommunpolitikerna tycker eller känner men samtidigt är alla kopplade till samverkans organisation och resultat. Men under intervjustudie med kommunpolitiker har förekommit

några viktiga, om inte avgörande, orsaker till kommunens avhopp från samverkansprojekt som har ingenting att göra med hur bra eller dålig samverkansverksamhet och dess resultat är. De två fenomen av mer *subjektiv* karaktär som jag kommer att accentuera i denna del av undersökningen är nämligen kommunernas/kommunpolitikernas känsla av "trötthet" av samverkansprojekt samt känsla av kommunens "(över)mättnad" av projektets resultat.

Jag ska börja med presentationen av kommunpolitikernas funderingar kring *mättnad* av de resultat kommunerna fick ut av sitt samverkansarbete i Kvalitetsnätverk Väst kust. Det är väldigt märkligt att alla intervjuade politiker på ett eller annat sätt nämnde mättnad som en av huvudorsakerna för egna kommunens avhopp från samverkan i aktuella projekt. Endast i ett enda fall handlade "mättnaden" om bara vissa mått och indikatorer i vissa områden.

"... och så fick vi bra mått och indikatorer på dessa områden och var nöjda och så kände vi inte att vi behöver så mycket mer...". (Håkan, KS vice ordförande, kommun A)

Ytterligare en enstaka mening gällde mättnaden inte enbart av resultaten i själva projektet Kvalitetsnätverk Väst kust utan av den format som projektet har. Respondenten berättade om olika mindre samverkansprojekt med två-tre angränsande kommuner som hans kommun redan deltar eller planerar att delta i.

"... men det är inga sån här centrala projekt vi går till, det blir andra projekt i mindre format". (Björn, KS vice ordförande, kommun B)

Men för det mesta konstaterade respondenterna att kommunerna var "mätta" av aktuella projektet i sin helhet. Enligt kommunpolitikerna betyder det inte att kommunerna fick alla mått och indikatorer i alla kommunala verksamhet men de tycker att det som redan gjorts och det som man redan fått ut av projektet räcker för deras kommuners del.

"Det var inte att vi var missnöjda med undersökningarna och resultaten... som sagt vi var nöjda och varit med så länge och hade plöjt igenom de flesta områdena". (Sven, KS-ordförande, kommun C)

"Vi tyckte att vi var ganska nöjda med den här tiden som har varit och behöver inte gå vidare med ytterligare undersökningar". (Maria, KS-ordförande, kommun D)

I detta sammanhang är det också intressant att titta på hur övertygade kommunpolitikerna är av egna kommunens beslut om avhopp. Intervjustudie visade att i vissa fall var respondenterna strängt bestämda om att avhoppet till följd av mättnad av projektets resultat var ett rätt beslut av kommunstyrelsen.

"Då var vi ganska nöjda med det vi hade gjort och vi såg egentligen inte att vi ska fortsätta, att det ger ytterligare mer värde att få ut... och så var vi helt överens". (Håkan, KS vice ordförande, kommun A)

Men i andra fall känns det som att kommunpolitikerna var mindre säkra på kommunens beslut. Åtminstone två av de intervjuande politikerna uttryckte direkt eller indirekt den osäkerhet som visserligen uppstod när kommunstyrelsen fattade beslut om avhopp från samverkan i Kvalitetsnätverk Västkust.

"Man kände bara, nej, nu behöver vi komma vidare". (Maria, KS-ordförande, kommun D)

"Det var bara att vi kände att det har nått sin ände. Nödvändigt var det inte, men det var ingen som försvarade det". (Björn, KS vice ordförande, kommun B)

Som tidigare sagt, frågan om "trötthet" av samverkansprojekt har varit en av centrala frågor när kommunpolitikerna berättade om olika orsaker till att deras kommuner hoppade av Kvalitetsnätverk Västkust. Dock skall jag konstatera att frågan om trötthet av samverkan inte var med i mina ursprungliga frågor för intervjustudie men dök upp redan vid den första intervjun med kommunpolitiker och sedan blev det en fråga jag var mycket intresserad av vid alla följande intervjuer. Respondenternas funderingar kring trötthet av samverkansarbete i det aktuella projektet sträckte sig från försiktigt återhållsamma till öppet kritiska. Det kan illustreras med följande två exempel från kommunpolitikernas utsagor:

"Nu känns det som att det är nog nog nu". (Sven, KS-ordförande, kommun C)

"I början var det intressant och nytt, nåt nytt perspektiv man tittar in i, ... och sen började det gå ner så inträffar vi något annat, och till slut... oh, nu har vi en ytterligare rapport på det och det var inte det vi ville ha. Man blir trött på att leverera siffror och hålla på". (B)

I detta sammanhang verkar det intressant och viktigt frågan om var egentligen ligger den "smärtgränsen", eller med andra ord hur länge klarar man av tröttheten, samt huruvida det finns en optimal tid för samverkansprojekten. Denna fråga verkade vara svårt att svara för några kommunpolitiker, då åtminstone två av dem konstaterade att de inte har funderat på det. Men ändå tyckte de att projektet skall ha någon gräns och att i aktuella fall har projektet varit alltför lång.

"Ingenting ska ju vara för evigt... Projekt ska ju börja och det ska sluta". (Sven, KS-ordförande, kommun C)

"Men nån gång får man sätta en gräns. Nu är det bra, vi har gjort detta och så tackar vi för oss". (Maria, KS-ordförande, kommun D)

Den tredje kommunpolitikern var mer bestämd och tydlig när frågan om projekttröttheten ställdes. Han var mycket kritisk till det sätt som flera projekt tidsmässigt körs på. Enligt honom skall projektet ha tre faser; den aktiva fas där man jobbar för resultat, den implementeringsfas där man överväger resultaten och projicerar projektets resultat på sin egen kommun samt den avslutande fas där resultaten i projektet utvärderas och metoden sprids till andra.

"Man måste ha en tidsgräns, det kan inte dröja tills alla tröttnar och hoppar av". (Håkan, KS vice ordförande, kommun A)

Den fjärde respondenten håller helt med de ovanstående resonemangen om att projektet inte skall vara alltför lång och var ännu mer konkret, så att han även satte en övre gräns för sådana projekt.

"När kommer projekttröttheten? Det ligger nog på 6-7 år, sen efter 5 år kanske måste man landa in – vad gör vi med detta? För nånstans överlever de sig själva, projektet, ibland". (Björn, KS vice ordförande, kommun B)

I samband med frågan om (över)mättnad och trötthet av samverkansprojekt är det av särskilt intresse att ta reda på kommunpolitikernas syn på de upprepade undersökningarna på ett och samma område. I frågan om hur olika kommunpolitiker förhåller sig till att under projektets gång undersöktes flera områden två till fyra gånger har respondenternas åsikter gått helt skilda vägar. Av ena politiker betraktades det som en eventuell orsak till kommunens avhopp från samverkan i Kvalitetsnätverk Västkust.

"Flera av de här undersökningarna var inne på varv 2, att man gjorde det flera gånger, och den diskussionen hade vi, det har varit nyttan men i varv 2 och eventuellt i varv 3 så ger det inte alls den effekten". (Maria, KS-ordförande, kommun D)

Samtidigt tyckte andra kommunpolitiker att det var "det bästa" under projektets verksamhet. Enligt dem var det viktigt att om några år komma tillbaka till det undersökta område för att

följa upp vad har hänt sedan den undersökningen, har det blivit en förbättring utifrån resultatet och vad man har lärt sig av det.

"... då har vi gjort två undersökningar på varje område, inte alla, men många områden i alla fall, det kan man väl säga var en period som gjorde att det var extra bra utslag av hela projektet när vi hade gjort andra mätningar då på samma område. Det var då det började ge positiva, ännu mer positiva erfarenheter". (Sven, KS-ordförande, kommun C)

5.4 Analys av Fall 2

Politik och samverkan

"Politik är det möjliga konst" sa den tyske "järnkanslern" Otto von Bismarck i slutet av 1800-talet. Och det "möjliga" har helt olika ansikte i varje enskild politikerns fall och vid varje specifik situation, skulle jag lägga till. Innebörden av begreppet politik diskuterades i forskningsvärlden för länge sen. I Nationalencyklopedin konstateras att redan Aristoteles beskrev politik som ett "samhälles gemensamma strävan efter "ett gott liv" att lösa konflikter mellan det gemensamma bästa och avvikande intressen" (ne.se). I en mer modern mening beskrivs politiken som ett sätt att finna kollektiva lösningar på de gemensamma problem och angelägenheter (Hertting, 2003) där aktörernas idéer och föreställningar formulerar såväl problemet som lösningarna (Hall, 1990). Uttrycket *kollektiva lösningar på gemensamma problem och angelägenheter* kan förstås som att man samarbetar/samverkar för att utforma och enas om det kollektiva handlandets ramar. En gemensam problemlösning kräver att något institutionellt regelverk eller institutioner för kollektivt handlande skapas för att driva gemensam verksamhet. Hertting (2003:11) konstaterar dock att i pluralistiska och decentraliserade politiska system är dessa institutioner inte eviga, "de återskapas, omskapas och nyskapas hela tiden". Författaren (ibid.) skriver att politiker och andra aktörer uppmuntras att på egen hand organisera effektivt och legitimt kollektivt handlande kring utveckling och lokala problem. Samverkan i Kvalitetsnätverk Väst kust är just av denna karaktär, det vill säga kommunerna försöker finna och lösa de lokala problemen genom en gemensam institution, ett jämförelseprojekt. Alltså om politiken generellt kan betraktas som en kollektivt handlande, eller med andra ord som en samverkan, kan vi följaktligen säga att politikerna i själva verket är samverkare. Detta betyder att samverkan kan ses som ett naturligt tillstånd för politisk aktivitet, på både stats-, kommunal- och individuell nivå. I sådant fall är det också naturligt att analysera politikernas agerande och resonemang vid fattande av beslut utifrån spelteorin som

behandlar beslutfattande i situationer med mer än en beslutfattare och där beslutfattandet i större eller mindre utsträckning beror på samtliga beslutfattares handlingar (Weibull, 2000).

Några grundläggande motiv för att hoppa av från nätverksarbete som rör jämförelsefrågor utkristalliserade sig i studien; dels motiv som har en praktisk eller strategisk betydelse och dels motiv av mer politisk karaktär. Båda två motiven skall analyseras i denna del av uppsatsen utifrån teori om rationella val och rationalistisk spelteorins perspektiv. Analysen av dessa motiv skall jag lägga upp på ett sätt som tycks följa en ”logisk kedja” och kan på bästa sätt förklara rationalistiska spelperspektiven i kommunernas beslut om avhopp från samverkan i Kvalitetsnätverk Väst kust. I detta syfte skall jag börja med analysen av några aspekter och motiv av mer politisk karaktär som rör frågan om avhopp som en konsekvens av de omständigheter på grund av vilka man egentligen går in i samverkan.

Politiskt korrekt handling

En intressant aspekt som dök upp under intervjustudien är det att kommunerna går in i något samverkansprojekt utan tillräcklig kunskap om vad egentligen arbete inom projektets ram innebär och/eller vad de kommer att få ut av denna samverkan. Kommunpolitikerna var inte alls övertygande då de försökte argumentera för varför deras kommun fattade beslut om deltagande i Kvalitetsnätverk Väst kust. I stort sett handlade respondenternas argumentation om att de insåg samverkan som ”*något bra*” eftersom det är ”*populärt*”. I vissa fall har argumentation varit ännu vagare då respondenter argumenterade beslutet med att de måste ju ”*göra nånting*”. Men samverkan bara för samverkans skull utan klart mål fungerar inte. Musketören Portos’ motivering – ”I am going to fight... because I am going to fight” – är inte det argument man förväntar sig av kommunpolitiker i modern Sverige, både när man argumenterar för varför man går in i något samverkansprojekt eller hoppar av detta. I forskningslitteraturen noteras att det är viktigt att samverkansaktörer kan uppvisa varför de är med i samverkansprojekt (Wigren, 2005), och detsamma gäller när man hoppar av detta. Okunskap om vad samverkan egentligen handlar om kan orsaka otydlighet i ledningsfunktionen (Danermark, 2004) som kan leda till obehag, vilket i sin tur kan senare resultera i avhopp. Utifrån denna antagandet kan kommunernas beslut om att gå in i Kvalitetsnätverk Väst kust antagligen förklaras bara av de förväntningar som kommunerna hade för en så populär och omtalad arbetsform som samverkan. Och utifrån kommunpolitikernas argumentation i ämnet verkar det vara en lyckad slump att arbetsrutiner och verksamheten i Kvalitetsnätverk Väst kust visade sig vara tillräckligt tillfredställande för kommuner så att kommuner dröjde så lång tid med beslutet om avhopp.

Stig Montin (2006:22) konstaterar att partierna kan ”artikulera särintressen i betydelsen att de var för sig företräder vissa grupper framför andra eller vissa teman framför andra”. Vid analys av Fall 1 har jag frågan om kommunernas avhopp, i detta fall från en rad samverkansprojekt med identiskt syfte och mål, kopplat till politiska partiernas spel av valmässiga karaktär, det som Hill (2007) kallar för ”*regeringarnas konjunkturcykel*”. Orsaken till detta är det faktum att två kommuner som deltagit i samverkansprojekten före och under 2006 har tackat nej till det sista projektet, LYSA-projekt, efter valet 2006. Men eftersom jag inte lyckades träffa och intervjua varken kommunpolitikerna eller ansvariga tjänstemän i dessa två kommuner så lämnades denna fråga till närmare åskådning vid undersökning i Fall 2. Därför var jag under min intervjustudie i Fall 2 intresserad av huruvida kommunernas beslut om avhopp från samverkansprojekt har någon koppling till partiernas särintresse och den kampen om väljarnas röster som ständigt pågår på den politiska arenan.

Dock fick jag i intervjuundersökningen i Fall 2 inget stöd för min hypotes om att nya politiker i kommunledningen fattar beslut om avhopp från samverkan utifrån partipolitiska infallsvinklar, nämligen att gynna någon intressegrupp, att ”synas” eller att visa medborgarna att de handlar mer modernt och framåtinriktat än den utgångna majoriteten. För det första har undersökningen visat att samverkansprojekt inte var så ”synlig” för allmänheten för att ”göra politik” av det. För det andra handlade samverkan i Kvalitetsnätverk Västkust om kommunens *alla* invånares intresse, inte någon enskild grupps intresse. I tre av fyra avhoppade kommun har majoritetsskifte skett under samverkanperiod men tiden från majoritetsskifte till kommunens beslut om att upphöra deltagandet i projektet sträcker sig från tre år som kortast upp till elva år som längst. Med beaktande till den tiden under vilken den nya majoriteten drev en ”främmande” samverkansprojekt finner jag osannolikt att avhoppet handlar om någon partikamp eller strävan efter att göra ”sitt eget”.

Här skall noteras att mitt syfte inte har varit att undersöka *varför* kommunpolitiker fattar politiskt korrekta beslut, för politiskt korrekt handlande är en naturlig förutsättning för all politisk aktivitet oavsett nivå där politiken utövas, dvs. det är en slags politikernas rationalitet. Istället är syftet med prövningen av beslut som eventuell *politiskt korrekt handling* att undersöka om just det konkreta beslutet har fattats på denna grund. Resultaten av studie visar att beslutet kan bara till en oväsentlig del förklaras av strävan efter politisk korrekthet och prestige eller av partipolitiska särintressen. Som ytterligare ett argument emot min hypotes kan ses både majoritetspolitikerna och oppositionspolitikerna konstatera att beslut om inträde i och avhopp från samverkan fattades i konsensus och har ingenting att göra med

partipolitiska särintressen. I kommande delar av analys skall jag försöka finna ytterligare orsaker som bestämmer fattandet av kommunstyrelsens beslut kring samverkan.

Legitimitet genom samverkan

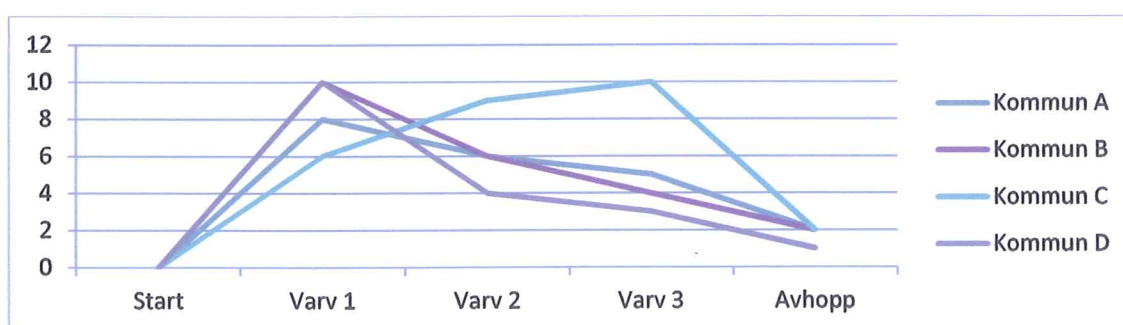
Som tidigare sagt handlar politiken om att finna kollektiva lösningar på samhällets gemensamma problem och angelägenheter (Hertting, 2003). Hertting accentuerar att idag ses lokala samverkansnätverk som den offentliga politikens primära legitimitetskällor, eller med andra ord, som ett nödvändigt instrument att säkerställa dess legitimitet och effektivitet (ibid.). För att vinna legitimitet kan en offentlig organisation välja en av flera strategier. Organisation kan antingen anpassa sig till miljön, välja en miljö där organisationen ses som legitim eller förändra miljön genom att skapa nya normer där organisationen får en ny legitimitet (Suchman, 1995). Alla dessa tre strategier har fått var sin egen plats i kommunpolitikernas berättelser i aktuella studie. Kommunledningens förmåga att anpassa sig till samhällets värderingar, normer och kultur och att svara mot kommuninvånares behov betonades av respondenter som viktiga legitimitetskällor för kommunpolitikernas agerande i olika frågor. Alla fyra avhoppade kommuner fortsätter samverkansarbete i en eller annan form i några andra nätverk som de bedömer vara ”mer riktade” (Björn), ”mer specifik” (Sven) eller ”mer praktisk” (Maria). Det vill säga kommunerna har valt en ny miljö där de kan ses som mer legitima. Den sista strategin avspeglas i avhoppade kommuners lednings strävan efter legitimering av sitt agerande såväl genom aktiviteter i kvalitets- och utvecklingsfrågor under perioden de deltagit i tidigare projekt som bildandet av nya projekt där dessa frågor har mer betonas och preciserats. Statusfråga, dvs. att man förvärvar högre status och får lättare sin röst hörd när man samverkar (Lindberg, 2009), samt skillnaden i grad av uppmärksamhet mellan det aktuella projektet och det nya samverkansprojektet som kommuner bildar, är ett ytterligare bevis på att både kommunernas inträde och avhopp från Kvalitetsnätverk Västkust inte i sista hand initierades av strävan efter legitimitet. Risken att den nya samverkan kan vara mindre effektiv än den gamla är därmed av sekundärt betydelse då kommunernas uppgift i första hand är att betraktas som moderna och legitima av både sina egna invånare och omgivningen. Som Ulla Eriksson-Zetterguist (2009:68) noterar är strävandet efter ”att på olika sätt anpassa sig till omvärldens myter och på så sätt skaffa sig legitimitet ... centralt i organisering”.

Rationalitet i samverkan

Eriksson-Zetterguist (2009) skriver i boken ” *Institutionell teori - idéer, moden, förändring*” att den främsta utmaningen för en organisation är att verka modern och rationell. Med referens till Meyer och Rowan (1977) konstaterar hon att också organisationens överlevnad och framgång hänger på dess förmåga att anpassa sig till omgivningen och bli legitimerad av omgivande institutionerna. Rationalitet i kommunledningens beslut kunde spåras i varje steg kommuner gjorde från kommuners inträde i projektet fram till avhopp från detta. Kommuner agerade rationellt när de gick in i samverkansprojekt som skulle bidra till legitimitet i omgivningens ögon. Att delta i samverkan så länge den har uppmärksamhet och ger bra resultat kan också ses som ett rationellt handlande. Men även vid avhopp agerade kommunerna rationellt, då de lämnade en ”*allt mindre nyttig*” och ”*inte längre intressant*”, åtminstone i deras ögon, samverkansprojekt med bristande uppmärksamhet i samhället.

Att projektets nytta avtar med tiden ansågs i kommunpolitikernas berättelser vara ett obestridligt faktum. För de flesta kommuner har den första stegen med informationsutbyte och framtagandet av nya kvalitetsmått och indikatorer varit det mest nyttiga. Hertting (2003:335) förklarar det med att samverkansprocess som utvecklas mot ett mer gemensamt beslutfattande och resursanvändning ”så småningom ger en avtagande nytta för dessa aktörer”. En sammanställning av kommunpolitikernas utsagor om utveckling av nytta i olika fas av projektet illustreras i nedanstående figur.

Figur 1. Kommunernas nytta i projektets olika fas.



Som vi kan se i Figur 1 i genomsnitt uppfattades den första fasen av projektet som mest nyttig (6,8,10,10). Med en enda undantag ansåg kommunpolitikerna att nyttan avtar i varje nästa steg i samverkansverksamhet. Och med avseende på uttalade i intervjuer nyttavärde i slutet av deltagandeperiod verkar det inte konstigt att kommunerna har hoppat av samverkansprojekt. Men de betyg som KS-ordförande i kommun C har satt för nytta i olika fas i projektet

förhindrar mig att bestämt tala om att den avtagande nytta har varit den faktorn som avgjorde kommunledningens beslut om avhopp. Kommun C har ju hoppat av efter fas 3 som de värderade som en av mest nyttiga. Alltså, nyttan också förklarar kommunledningens beslut bara till en viss del så jag går vidare med min undersökning av orsaker till kommunernas avhopp.

Här måste jag göra en liten förklaring. Rationellt handlande som enligt Hermansson (1990) ofta felaktigt tolkas som enbart egoistiskt innebär bara att man handlar med perspektiv på grundval av sina egna preferenser, vilket enligt författaren inte alls betyder att preferenserna enbart berör det egna välbefinnandet på bekostnad av andra (ibid.). Hermansson (1990) betonar att man kan med rationella utgångspunkter bedriva välgörande verksamhet på ett sätt som syftar till att maximalt öka välfärden för andra. Detta antagande fick fullt stöd i intervjustudie då alla kommunpolitiker uttryckte både acceptans och viljan att delta i samverkansprojekt inom något humanitärt område även om det inte ger preferenser för deras egna kommuner. Egoismen uteslöts bestämt men däremot betonades vikten av aktiviteter som kan ge effekter på lång sikt i form av förbättrade välfärd och högre livskvalitet för utsatta grupper eller fattiga länder.

Trötthet och (över)mättnad

Jag har redan konstaterat tidigare att frågor om "trötthet" av samverkansprojektet precis som "(över)mättnad" av projektets resultat som eventuell orsak till kommunens avhopp från samverkan inte har varit planerade att undersöka i mitt arbete. Men under studiens gång visade de sig vara mycket viktiga för att förklara kommuners beslut om avhopp från en välfungerande samverkansprojekt. Men först skall jag markera att med "trötthet av projektet" menas inte det som i forskningslitteraturen kallas "projekttrötthet". Här menas inte trötthet av projekt som en form av samverkan. Inte heller handlar denna trötthet om kommunernas ovilja att samarbeta med andra organisationer i någon form eller om det som Ahrne och Papakostas (2002) kallar för oförmåga eller ovilja till förändring. Istället handlar det om trötthetskänsla av ett konkret samverkansprojekt, i vårt aktuella fall av jämförelseprojekt Kvalitetsnätverk Väst kust.

Respondenterna har varit ganska detaljrika när de beskrev kommunens trötthet av samverkan inom jämförelseprojekt. Som eventuella orsaker till att kommunledningen kände sig trött av samverkan i aktuella projektet nämndes en rad faktorer av både subjektiva och objektiva karaktär. De faktorerna har haft olik inverkan på beslutet som fattades men i sin helhet visade sig påverka i stor grad att beslutet överhuvudtaget kom till agenda. I samband

med detta har en av orsakerna till trötthet av projektet diskuterats av kommunpolitikerna särskilt noggrant. Det gäller projektets utsträckning i tiden, eller med andra ord projektets livslängd. Det som har varit mest utmärkande är att kommunpolitikerna var helt eniga om att det aktuella projektet har "överlevt sig själv". I detta avseende fann jag intressant att ta reda på hur länge ett projekt skall normalt finnas till för att vara, eller åtminstone uppfattas att vara effektiv och användbar. Var egentligen ligger det optimala längden för samverkansprojekt, var ligger den "smärtgräns" efter vilket ett projekt skapar hos kommuner mer frustration och trötthet än konkreta substantiella resultat (Hertting, 2003)? Den optimala projektiden i kommunpolitikernas ögon varierade mellan fem år som lägst och sju år som högst, beroende på vilken typ av frågor projektet behandlar samt hur effektiv projektets organisation är. När det gäller ett projekt om kvalitetsutveckling och jämförelser mellan kommuner tyckte respondenterna (med en enda undantag!) att dessa frågor är viktiga vid första mätningar och när kommuner tvingas att om och om leverera siffror från ett och samma område kommer det som de kallade "trötthet av projektet". De flesta kommunpolitikerna tycker att det viktigaste är att upptäcka problemet och ta fram de viktigaste kvalitetsmått och indikatorer för att sedan fortsätta med dem i kommunala ordinarie verksamhet.

En anmärkningsvärd iakttagelse som gjordes under intervjustudie i samband med frågan om upprepade undersökningar i ett och samma område har varit att i de kommuner som inte ville ha upprepade undersökningar rapporterades i SKL:s (2011) utvärderingsrapport den svagaste återkopplingen från berörda nämnder och verksamheter till kommunledning på hur de har arbetat vidare med resultat av samverkansarbete. Brist av återkoppling skaffar hos kommunledningen osäkerhet och tvivel om projektets effektivitet för den egna kommun vilket kan resultera i att kommunpolitiker underskattar de reella resultat och till följd av detta fattar beslut om avhopp. Men den enda kommunpolitiker som hade skiljaktig syn på upprepade undersökningar i ett och samma område berättade däremot om en god återkoppling i sin kommun vilket resulterade i ett bra slutligt resultat utifrån kommunledningsperspektiv. Alltså, osäkerhet på grund av brist av återkoppling från nämnder och verksamheten kan också bara delvis betraktas som orsak till kommunens avhopp från samverkansprojekt.

Frågan om hur länge ett projekt ska existera är intressant även från en annan synvinkel. När kommuner under ganska lång tid samverkar inom ett visst projekt som rör ett visst verksamhetsområde eller vissa frågor, exempelvis kvalitetsfrågor, så uppenbart kommer en tidpunkt då kommuner känner sig "mätta" av de resultaten de fick ut ur projektet, eller åtminstone att de förväntade resultaten i fortsättningsarbete värderas av kommuner som

obetydliga eller otillräckliga i förhållande till de deponerande resurserna. Och då är det sannolikt att kommunen liksom ”går ifrån bordet”.

Avhopp som ett rationellt spel

Alla presenterade ovan orsaker till kommunernas avhopp från ett samverkansprojekt med goda rapporterade resultat förklarar enbart delvis vad det grundläggande motivet i kommunledningens beslut om avhopp är. Men varför egentligen har man hoppat av samverkan i vårt fall? För att försöka äntligen förstå vad ligger i grunden för kommunledningens beslut om avhopp från samverkan i Kvalitetsnätverk Västkust ska jag analysera problemet utifrån ett ytterligare perspektiv, rationalistisk spelteorins perspektiv. Spelteorin studerar vad som händer vid samspel mellan rationella aktörer. ”Spelteori är inte knuten till något viss spel” (Hermansson, 1990:34) och i första hand behandlar teoretiska frågor av följande typ: ”Finns det ett bästa sätt att spela schack?” (ibid.). Det är tre samarbetsproblem i styrning av samverkansverksamhet som diskuteras oftast i forskningslitteraturen kring spelteori (Hermansson, 1990; Hertting, 2003). Dessa tre är *fripassagerarproblemet*, *solidaritetsproblemet* och *generositetsproblemet*. De karakteriseras av respektive samarbetsspel som kan leda till ”nätverksmisslyckandet”; *fångarnas dilemma*, *försäkringsspel* (eller tillitspel) och *könskriget* (Hertting, 2003).

Samarbetsproblemet i samverkan som Hertting (2003) kallar för *fripassagerarproblemet*, det som i spelteoretiska termer vanligen formuleras som ett *fångarnas dilemma*, är det mest kända exempel i spelteorin. Fångarnas dilemma beskriver en situation i samverkansnätverk där det bästa alternativet för alla deltagare är att alla övriga deltagare samarbetar för att etablera och driva samverkansverksamhet. Däremot är det alltid bäst för varje enskild deltagare att inte anstränga sig om att stödja den eftertraktade samarbetsinstitutionen (Hertting, 2003). Om vi betraktar kommunernas uppförande i vårt aktuella samverkansprojekt som att spela fångarnas dilemma skall alla deltagare ha nytta av sin aktivitet i projektet. Men för varje enskild kommun är det bäst om den försöker vara en *fripassagerare* och inte bemöda sig medan alla andra engagerar sig för samverkansarbete. Dock är det självfallet att huruvida alla andra beter sig på samma sätt kommer nätverket att stagnera och ingen får särskild nytta av detta. Därför är det en förutsättning att spelarna väljer sina strategier samtidigt, det vill säga att de inte har möjlighet att beakta hur de andra har behandlat (Hermansson, 1990).

Innan jag ritar spelmatrisen för fångarnas dilemma skall jag göra några antaganden beroende på förutsättningar i vårt aktuella fall. I SKL:s (2011) utvärderingsrapport finner vi

kommunpolitikernas bedömningar av nyttan som hennes/hans egen kommun behåller av samverkan i Kvalitetsnätverk Västkust (Se Bilaga 1). Valet att analysera problemet utifrån kommunpolitikernas bedömning motiveras av deras roll vid fattande av beslut. Det är de som egentligen fattar beslut även om tjänstemännens argument också kan ha mer eller mindre betydelse. Av de fyra undersökta avhoppade kommuner var det bara en, Marks kommun, som fortfarande var med i projektet när SKL gjorde sin sista omfattande utvärdering 2011. Därför har vi den exakta siffran för hur kommunledning i Marks kommun bedömde nyttan av sitt samarbete i Kvalitetsnätverk Västkust, vilken vi kan använda för vår analys. Under intervjustudie fick jag ungefärliga bedömningar om projektets nytta även från alla andra intervjuande kommunpolitiker och de bedömningarna hade haft ungefär samma värde. Således skall vi rita en spelmatris för vårt konkreta fall där vi analyserar fångarnas dilemma utifrån Marks kommuns exempel. Det rapporterade värde för projektets nytta för Marks kommun är 4,5 (Se Bilaga 1). Utifrån respondenternas berättelser i intervjustudie antar vi att även nytta för de övriga kommuner blir ungefär detsamma. För att få mer hanterbara siffror för vår matris dubblerar vi poängen som satts av kommunpolitiker samtidigt som vi behåller proportion i förhållandena mellan alla våra värden. Alltså den högst möjliga värden på 5 poäng från Bilaga 1 multipliserar vi med två och får 10 poäng samtidigt som nyttan för Marks kommun blir 9 ($4,5 \times 2$).

Sedan är ju samverkan inte gratis, ”det kostar också att samverka” (Lindberg, 2009:61). Kommunens kostnader sätter vi till en fjärdedel av den högst möjliga nyttan vilket ger oss 2,5 poäng. Frågor med den högst möjliga nyttan och kommunernas utgifter är ganska klara utifrån data- och intervjuundersökning men så här klart är det inte fallet med kommunens nytta vid/efter avhopp från samverkan. Vid första blicken ser det helt naturligt att man skall sätta det minsta nyttapoäng för den avhoppade kommunen då den inte längre deltar i samverkansverksamheten. Men intervjustudie har tydligt visat att de avhoppade kommuner, även de som hoppat av för 2-3 år sedan, fortfarande tar full nytta av sitt tidigare arbete i Kvalitetsnätverk Västkust. Alla de metoder, mått och indikatorer framtagna under samverkansarbete är fortfarande aktuella samt det utvecklingsarbete som initierades av projektets resultat fortfarande ger stora preferenser för kommunens interna verksamhet. Samtidigt har de även tillgång till all ny data i Kvalitetsnätverk Västkust. Det utmärkande är att till skillnad från de kommuner som fortfarande är verksamma i projektet kostar dessa förmåner ingenting för avhoppade kommuner. Utifrån de ovan presenterade antaganden skall spelmatrisen se ut som följande:

Figur 2. Fångarnas dilemma för Marks kommun

	Övriga kommuner samarbetar	Övriga kommuner hoppar av
Marks kommun samarbetar	6,5; 6,5	2; 9
Marks kommun hoppar av	9; 2	4,5; 4,5

Anm.: I alla rutor är den första siffran för kommun Marks kommun och den andra för Övriga kommuner.

I spelmatrisen har vi två Pareto-optimala utfall (6,5;6,5 och 4,5;4,5), dvs. utfall där ingen kommun kan få det bättre genom att ensidigt byta sin strategi utan att någon annan får det sämre. Utfallet som uppnås med egen rationalitet (4,5; 4,5) är Paretodominerat av samarbetsutfallet (6,5;6,5) vilket kollektivt upplevs som bäst. Pareto-dominance betyder att det finns ett annat utfall där varje kommun får minst lika bra nytta eller någon kommun kan även få det ännu bättre. I vårt fall är utfallet (6,5;6,5) en bättre kombination för båda Marks kommun och övriga kommuner. Men kommer kommunen att hålla sig vid den samarbetsstrategin? Praktiken visar att det händer rätt sällan och den främsta orsaken till det är osäkerhet om de andra aktörers eventuella agerande. Man försäkrar sig mot andra aktörers eventuella byte av strategi genom att välja själv den strategi som ger bäst nytta oberoende av vad den andra aktören väljer. Nedan illustreras detta med värden av vår matris.

Ett viktigt moment i vår analys är att hitta *jämviktpunkter*, det som kallas *Nashjämvikt*, i spelet. Nashjämvikt karakteriseras av att ingen av deltagarna kan få ett bättre utfall genom att ensamt byta sin strategi. Om vi tittar i spelmatrisen så ser vi att utfallet där båda två samarbetar (6,5;6,5) inte är Nash-stabilt, eftersom i fall om Marks kommun byter sin strategi från ett samarbete till ett icke-samarbete vid bibehållen strategi hos de övriga kommuner så höjs Marks kommuns nytta från 6,5 till 9 samtidigt som övriga kommuners nytta sjunker från 6,5 till 2. Däremot det andra Pareto-optimala utfall där båda Marks kommun och övriga kommuner icke-samarbetar är Nash-stabil då huruvida Marks kommun byter sin strategi från icke-samarbete till samarbete vid bibehållen strategi hos andra kommun blir utfallet för Marks kommun sämre (4,5 respektive 2). Detsamma gäller även de övriga kommuner.

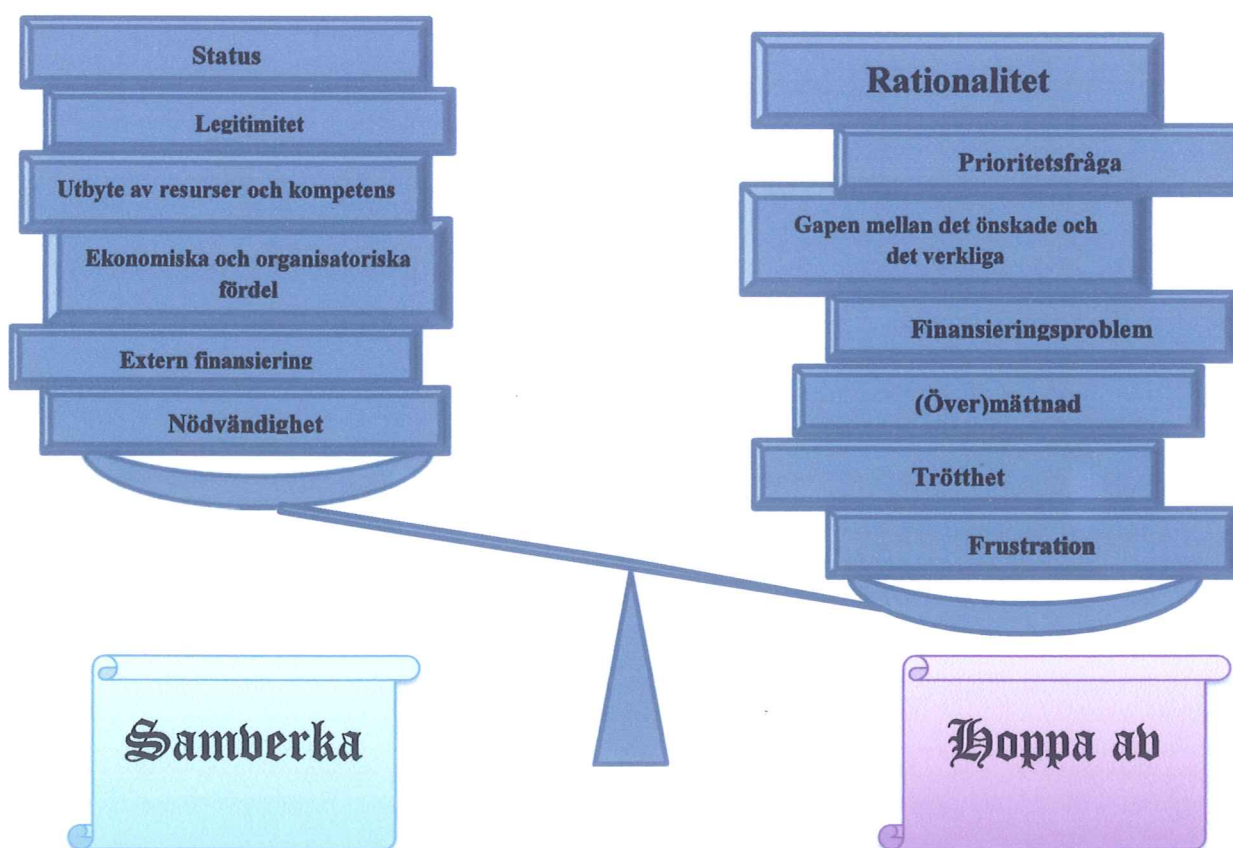
Alltså, i situationen som ovan kommer en rationell kommun att *alltid* föredra alternativen att hoppa av samverkansarbete ty avhopp ger 2,5 poängs vinst i båda fall, oberoende av hur de övriga kommuner väljer – samarbetar eller också hoppar av ($9-6,5=2,5$ när övriga kommuner samarbetar och $4,5-2=2,5$ när övriga kommuner hoppar av). Således kan Marks kommuns avhopp av samverkan med stort sannolikhets förklarar med fripassagerarproblemet och rationalistisk spelteorins modell "fångarnas dilemma". Detsamma

tycks gälla även de andra avhoppade kommuner, då vi insåg att de hade samma eller liknande förutsättningar.

Kapitel 6. Avslutande diskussion och slutsats

Studiens samlade resultat skall jag presentera som en gammal balansvåg där på ena skålen placerade jag respondenternas viktigaste argument *för* samverkan och på andra skålen lades deras viktigaste argument *emot* samverkan, det vill säga argument för kommunens avhopp från samverkansprojekt.

Figur 3. Samverkan i en vågskål



Bilden i Figur 3 ovan visar ganska tydligt respondenternas uppfattning av problemet men jag tycker att en kort förklaring inte skulle skada. De tegelstenar som var och en representerar ett av de oerhört många fenomen i samverkan har fått i respondenternas berättelser ganska

varierande vikt beroende på respondenternas status och involveringsgrad i samverkan, kommunens ekonomiska och organisatoriska förmåga osv. De tyngsta argumenten *för samverkansarbete* i tjänstemännens ögon var ekonomiska och organisatoriska fördel och extern finansiering. Lärare däremot lade fokus på utbytesmöjligheter som en samverkan mellan kommuner ger. Som nödvändigt uppfattades samverkan av elever då de genom samverkan fick tillgång till yrkesutbildningar som inte varit nåbara i deras egen kommun innan samverkansprojekt. För kommunpolitiker var status och legitimitet av största värde, fast vikten av extern finansiering också har fått betydande roll i deras utsagor. När man talar om argumenten *för avhopp* från samverkan så äger kommunpolitiker nästan alla tegelstenar på den högra skålen. Till skillnad från den vänstra skålen är de tegelstenar inte så tynga var för sig och kanske det är endast *rationaliteten* som ensamt kan avgöra avhoppet. Annars är det fenomenens samlade vikt som uppväger fördelarna med samverkan. Och avlägsnar man en eller flera tegelstenar från den högra skålen så kan balansvågen luta till andra sidan. En av kommunpolitikerns berättelse om att upphörd finansiering från SKL var det sista argumentet för avhopp i den långvarade diskussionen kring kommunens deltagande i projekt visar sannolikhet av denna tes.

Ett ganska överraskande moment för mig var det att på vår balansvåg saknas partipolitiska argument för både samverkan och avhopp. Men under min studie har jag inte hittat några betydande spår av partipolitiska grund för fattandet av beslut i samverkan. Även om under delstudie i Fall 1 hade förekommit några sådana hypoteser har de försvunnit under delstudie i Fall 2. Alla politiker, från både majoritet och opposition accentuerade enighet vid fattande av kommunstyrelsens beslut om både inträde i och avhopp från samverkan.

Avslutningsvis skall jag konstatera att problemet som har analyserats och diskuterats i min uppsats är mycket mer djupare än det verkar vid första anblicken. Men en viktig slutsats kan vi dra bestämt; *samverkan är inget universellt medel för alla aktörer i alla situationer*. Samverkans existens och överlevnad hänger på både organisatoriska förutsättningar, politiska strömningar samt på de rent ekonomiska förhållandena i organisationen. Rationalitet i både ekonomisk och politisk mening, men även egoism, egna intressen och andra såväl positiva som negativa angelägenheter stipulerar olika aktörers agerande i processen. Den politiska och ekonomiska rationaliteten i samband med effektiviteten spelar dock den viktigaste roll vid fattande av politiska och ekonomiska beslut på alla beslutsnivåer.

Som man kan se i analysavsnitten i bägge två fall verkar en kombination av de två sorts teorier presenterade i teoriavsnitten vara lämpliga för att närmare förklara fenomenet och besvara forskningsfrågan. Jag tror att de ekonomiska aspekterna i problemet kan belysas

bättre med hjälp av nätverksteorier medan de politikspecifika aspekterna och val av agerandesätt kan bättre klargöras utifrån Rational Choice Theory och speciellt utifrån rationalistisk spelteorin. Analysen visade att problemet berörda i uppsatsen inte är enbart komplicerat och komplex utan också kontroversiellt och diskutabelt. Både verkligheten och vetenskapen skiljer sig stort i vissa, ofta mycket viktiga för studiens syfte, aspekter. Genomförandet av studie visade att de valda metoder och den teoretiska anknytningen i stort sett har avlönat sig men vissa problem uppstod med intervjustudier, speciellt med intervjuundersökning i Fall 2. Politisk korrekthet, prestige- och lojalitetsfrågor visade sig vara problem inte endast för själva samverkansverksamhet men även för en korrekt och detaljerat undersökning av denna. Och till allra sist vill jag notera att studien är långt ifrån att göra anspråk på att generera helt unika kunskaper i ämnen men förhoppningsvis skall den bidra till att lyfta fram några aspekter i samverkansverksamhet som inte tillräckligt uppmärksammas i dagens forskning eller inte uppmärksammas alls.

7. Källförteckning

Tryckta källor

- Ahrne, G. & Papakostas, A. (2002). *Organisationer, samhälle och globalisering: tröghetens mekanismer och förnyelsens förutsättningar*. Lund: Studentlitteratur.
- Berlin, J. & Carlström, E. (2009). *Samverkan på olycksplatsen: om organisatoriska barriäreffekter*. Trollhättan: University West.
- Bryman, A. (2002). *Samhällsvetenskapliga metoder*. (1. uppl.) Malmö: Liber ekonomi.
- Clegg, S., Kornberger, M. & Pitsis, T. (2007). *Ledning & organisation*. (1. uppl.) Malmö: Liber.
- Danermark, B. & Kullberg, C (1999) *Samverkan, välfärdsstatens nya arbetsform*. Lund: Studentlitteratur
- Danermark, B. (2004) *Samverka - himmel eller helvete?* Malmö: Gleerups
- Danermark, B. (2005). *Att (åter)erövra samtalet: en bok om hörselskada och kommunikation*. Örebro: Läromedia.
- Elster, J. (red.) (1986). *Rational choice*. Washington Square, N.Y.: New York Univ. Press.
- Eriksson-Zetterquist, U. (2009). *Institutionell teori: idéer, moden, förändring*. (1. uppl.) Malmö: Liber.
- Halvorsen, K. (1992). *Samhällsvetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Hedlund, G. & Montin, S. (red.) (2009). *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press Sweden.
- Hermansson, J. (1990). *Spelteorins nytta: om rationalitet i vetenskap och politik = [The payoff of game theory] : [on rationality in science and politics]*. Uppsala: Univ..
- Hertting, N. (2003). *Samverkan på spel: rationalitet och frustration i nätverksstyrning och svensk stadsdelsförnyelse*. Diss. Uppsala : Univ., 2003. Stockholm.
- Hill, Michael J. (2007). *Policyprocessen*. 1. uppl. Malmö: Liber
- Kanter, R. M., "Collaborative Advantage: The Art of Alliances." *Harvard Business Review* 72, no. 4 (July-August 1994)
- Kreiner, K. & Sevón, G. (red.) (1998). *Constructing R&D collaboration*. Copenhagen: Copenhagen Business School in collaboration with Hanken, Helsinki.

- Kuhn, T.S. (1970). *The structure of scientific revolutions*. (2. ed., enl.) Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Kvale, S. (1997) *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur
- Lindberg, K. (2009). *Samverkan*. (1. uppl.) Malmö: Liber.
- Löfström m.f. (2001), *DELTA – ett samverkansförsök mellan offentliga organisationer*, FE RAPPORT 2001-385
- Malmer, S. (2003). *Ett pris blir till: om förklaringar till kommunala avgifter och taxor*. Diss. Göteborg : Univ, 2003. Stockholm.
- Mattisson, O. (2000). *Kommunala huvudmannastrategier för kostnadspress och utveckling: en studie av kommunal teknik*. Diss. Lund : Univ.. Lund.
- Smith, M.J. (1993). *Pressure, power and policy: state autonomy and policy networks in Britain and the United States*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Stenberg, R. (2000). *Organisationslogik i samverkan: konsten att organisera samverkan i en imaginär organisation av offentliga aktörer*. Diss. Stockholm : Univ., 2000. Stockholm.
- Suchman, M. C. (1995) Managing legitimacy: strategic and institutional approaches; *Academy of Management Review*, 1995 Vol. 20, No. 3 s. 571-610
- Weibull, J.W. (2000). *Testing game theory*. Stockholm:
- Westerberg, U. (1996). *Egon Jönsson: en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet : betänkande från en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet*. Stockholm: Fritze.
- Wibeck, V. (2000). *Fokusgrupper: om fokuserade gruppintervjuer som undersökningsmetod*. Lund: Studentlitteratur.
- Wigren, C. (2005), *Samverkande kluster och innovationssystem*. Stockholm: Nutek. Rapport 093-2005
- Ylinenpää, H., & Westerberg, M. (2009). *Nytta med samarbete: samverkan i svenska småföretag 2008 / [Håkan Ylinenpää och Mats Westerberg]*. Stockholm: Verket för näringslivsutveckling (NUTEK).

Internet

- Aftonbladets hemsida: <http://www.aftonbladet.se>
Avläst: 2011-09-17, 21:04
- Ale kommuns hemsida, www.ale.se
Avläst: 2011-09-17, 14:45
- Fokus, Regionförbund i Kalmar län, 2009
Tillgänglig på Internet
<http://www.fokus.regionforbund.se/fou-omraden/aho/projekt/info-larandeprojektet.pdf>
Hämtad 2011-09-15; 19:33
- Gossas, M. (2004), En kommunreform för 2000-talet, *Kommunal ekonomi och politik*, volym 8, nummer 1, sid. 27-49
Tillgänglig på Internet:
http://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/20659/1/gupea_2077_20659_1.pdf
Hämtad: 2011-10-10, 12:22
- Hörnemalm, J. (2008). *Samverkan är ett magiskt ord: motstridiga ambitioner och ideal i nätverksorganisering*. Diss. Luleå : Luleå tekniska univ., 2008. Luleå.
Tillgänglig på Internet:
<http://epubl.ltu.se/1402-1544/2008/10/LTU-DT-0810-SE.pdf>
Hämtad: 2011-09-11, 17:47
- Kanter, R. M., Collaborative Advantage: The Art of Alliances, *Harvard Business Review* 72, no. 4 (July-August 1994)
Tillgänglig på Internet:
http://mis.postech.ac.kr/board/upload_data/global/CollabAdvantage.pdf
Hämtad 2011-09-21, 23:57
- Löfström m.f. (2001), *DELTA – ett samverkansförsök mellan offentliga organisationer*, FE RAPPORT 2001-385 (Elektronisk)
Tillgänglig på Internet:
<http://gupea.ub.gu.se/dspace/bitstream/2077/2629/1/gunwba385.pdf>
Hämtad: 2011-09-27, 16:58
- Montin, S. (2006). *Politisk styrning och demokrati i kommunerna* [Elektronisk resurs] : *åtta dilemman i ett historiskt ljus*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting
Tillgänglig på Internet: http://brs.skl.se/brsbibl/kata_documents/doc38124_1.pdf
Hämtad: 2011-11-14, 19:36
- Hall, P. (1990), "Policy paradigms, social learning, and the state of the state: The case of economic policy-making in Britain".

Tillgänglig på Internet:

http://www.march.es/ceacs/publicaciones/working/archivos/1990_4_en.pdf

Hämtad: 2011-12-17; 22:12

- National Encyklopedins hemsida, <http://www.ne.se/politik>
Hämtad: 2011-12-17; 20:18
- SKL (2006), *Vad gör de 1 år senare? En uppföljning av kommunernas arbetsmarknadsåtgärder, Undersökningsperiod våren/sommaren 2006*
Tillgänglig på Internet:
http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/styrning_och_ledning/kvalitet/jamforande_kvalitetsnatverk
Hämtad: 2011-10-15; 00:25
- SKL (2011), *En utvärdering av arbetet i Kvalitetsnätverk Väst kust, åren 1998 - 2010*
Tillgänglig på Internet:
<http://www.mark.se/Global/Politik%20och%20organisation/J%C3%A4mf%C3%B6relser/2011/Utv%C3%A4rdering%20av%20V%C3%A4stkustn%C3%A4tverket%202011.pdf>
Hämtad: 2011-09-17; 12:14
- Statskontoret (2009:2), *SFI – resultat, genomförande och lärarkompetens*
Tillgänglig på Internet
<http://www.statskontoret.se/upload/publikationer/2009/200902.pdf>
Hämtad: 2011-10-26, 16:37
- SVEKOM (2004), *Överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare.*
Tillgänglig på Internet:
<http://www.skolverket.se/content/1/c4/24/02/overenskommelse20040301.pdf>
Hämtad: 2011-11-16, 21:28
- Eurostats hemsida: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-23072009-BP/EN/3-23072009-BP-EN.PDF

8. Bilagor

Bilaga 1. Ansvariga politikernas bedömning av rapporternas effekter i Kvalitetsnätverk Väst kust

	Ale	Borås	Falkenberg	Kungälv	Mark	Trollhättan	Uddevalla	Vänersborg	Medelvärde
1. Upplever du att kvalitetsnätverkets rapporter har tagit fram underlag för att förbättra kvaliteten ur ett medborgar- och brukarperspektiv?	3,5	3	5	4	5	3	4	5	4,1
2. Upplever du att rapporterna gett underlag för att styra och följa upp den kommunala verksamheten?	3	3	5	4	5	3	3	4	3,8
3. Anser du att rapporterna har medfört att sambandet mellan kostnader och kvalitet har blivit tydligare i de undersökta verksamheterna?	3,5	3	5	3	4	4	4	4	3,8
4. Upplever du att återkopplingen från berörd nämnd på hur de arbetat vidare med rapporten varit god?	3,5	2	4	2	4	4	1	3	2,9
Medelvärde	3,4	2,8	4,8	3,3	4,5	3,5	3,0	4,0	

Källa: SKL (2011), En utvärdering av arbetet i Kvalitetsnätverk Väst kust, åren 1998 - 2010

Bilaga 2. Sammanställd tabell av respektive kommuns verksamhetsansvarigas och politikers bedömning av SKL:s rapporters effekter

