



KOMPETENSPLATTFORMEN I FYRBODAL - EN GRANSKNING AV ETABLERINGSFASEN

GRUNDTVIGINSTITUTET VID GÖTEBORGS UNIVERSITET SKRIFTSERIE NR. 13

GUNILLA BERGSTRÖM CASINOWSKY

KOMPETENSPLATTFORMEN I FYRBODAL
- EN GRANSKNING AV ETABLERINGSFASEN

GRUNDTVIGINSTITUTET VID GÖTEBORGS UNIVERSITET SKRIFTSERIE NR. 13

GUNILLA BERGSTRÖM CASINOWSKY

Grafisk form: Karin Persson / Mermermer

Tryck: Billes

ISSN: 1654-1197

ISBN: 978-91-976747-7-5

INNEHÅLL

FÖRORD 8

INLEDNING 12

STUDIENS SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR 18

DISPOSITION 20

PROCESSBESKRIVNING 21

METOD OCH MATERIAL 25

TEORETISKT RAMVERK 29

IMPLEMENTERINGSPERSPEKTIV 29

INTERAKTIV STYRNING 31

ATT IDENTIFIERA FRAMGÅNGSFAKTORER 33

ÖVERSÄTTNINGSTEORI 37

KOMPETENSPLATTFORMENS UTVECKLING 2010-2012:

EXEMPLET FYRBODAL I VÄSTRA GÖTALAND 41

VÄSTRA GÖTALANDSREGIONEN 41

FYRBODAL, KOMMUNALFÖRBUNDET 43

KOMMUNERNA 49

UPPFATTNINGAR OM KOMPETENSPLATTFORMENS

IDÉ, SYFTE OCH ORGANISERING 55

VÄSTRA GÖTALANDSREGIONEN 55

Individens val och utbildningens "andra" värden 57

Regionens och näringslivets betydelse 59

FYRBODAL, KOMMUNALFÖRBUNDET 62

Matchning i centrum 63

Kommunens dubbla roller 65

KOMMUNERNA 69

Uppdragets otydlighet och komplexitet 70

Matchning 72

Glesbygdens överlevnad 74

En höjd generell utbildningsnivå 76

Delregional samordning 79

Det lokala avstampet 81

ERFARENHETER AV ETABLERINGSFASEN 85

VÄSTRA GÖTALANDSREGIONEN 85

Regionala förutsättningar 86

Hanteringen av uppdragets tolkningsutrymme 87

Kompetensförsörjningsfrågornas status 89

Inbyggda motsägelser i samverkansstrukturen 91

FYRBODAL, KOMMUNALFÖRBUNDET 93

Inbyggda motsägelser i samverkansstrukturen 93

Samarbetet med Västra Götalandsregionen 95

KOMMUNERNA 98

Resurser och stöd för att utföra arbetet 98

Vagheten i uppdraget 101

Relationen till kommunalförbundet och regionen 102

AKTÖRERNAS UPPFATTNINGAR, UPPLEVELSER OCH ERFARENHETER UR ETT IMPLEMENTERINGSPERSPEKTIV 106

TOLKNINGAR AV KOMPETENSPLATTFORMENS IDÉ, SYFTE

OCH ORGANISERING 107

Alternativa tolkningar 108

Tolkningarnas praktiska betydelse 110

FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR IMPLEMENTERING 113

Gynnsamma egenskaper 114

Kontextuella förutsättningar 115

Lokala förutsättningar 119

SLUTSATSER 122

REFERENSER 126

FÖRORD

Diskussionen om bildning i termer av livslångt lärande återförs ofta på UNESCO:s rapport *Learning to be*.¹ I den är lärande en livsprocess där ständig förnyelse av kunskaper, färdigheter och attityder äger rum. Det livslånga lärande utgår vidare från självstyrda aktiviteter och innehåller formellt, icke-formellt och informellt lärande. Det yttersta motivet för livslångt lärande är i denna diskurs främjandet av individens självförverkligande. Människan realiserar sin mänsklighet genom att bilda sig och det handlar om en bildningsprocess som utgår från den enskilda individens intresse, nyfikenhet och skapandelust.

I EU:s direktiv för livslångt lärande² handlar det om något annat, nämligen att möta den omvärldsförändring kunskaps-samhället utgör. Här poängteras lärandets centrala roll i det globala kunskapssamhället. Det är ett samhälle i förändring och livslångt lärande är en av de strategier som behövs för att möta dessa förändringar. Syftet med att skapa goda förutsättningar för livslångt lärande har här främst ekonomiska incitament till exempel i form av kunskapssamhällets behov av kvalificerad arbetskraft. Den enskilda individens självutveckling är inte ett mål i sig utan ett medel som skall tjäna dessa syften. All kunskap som ingår i individens livsprocess är fortfarande utgångspunkten men nu i samhällsekonomin tjänst.

En konkret tillämpning av instrumentell syn på lärande finner vi i etableringen av kompetensplattformar. I december 2009 gav regeringen samtliga regioner i uppdrag att skapa regionala kompetensplattformar. Uppdraget handlar alltså om

1. Faure m.fl. (1972) *Learning to be. The World of Education Today and Tomorrow*, UNESCO

2. *Making a European area of lifelong learning a reality, Communication from the Commission, November 2001. (Directorate for Education and Culture, for Employment and Social affairs).*

inrättandet av en permanent struktur med syftet att synkronisera arbetskraftens kompetens med arbetsmarknadens behov. En kompetensplattform kan ses som ett planeringsorgan för att matcha och samordna utbildningsanordnares utbud av utbildningar med arbetsgivarens efterfrågan på kompetens. Vad händer när en politisk idé möter praktisk verklighet? Denna skrift innehåller en undersökning av etableringsfasen av ett konkret försök att utforma en kompetensplattform. I blickpunkten för projektet är *Kompetensplattform för fordonskommunerna i Fyrbodal*.

Centralt i projektet har varit att undersöka hur kompetensplattformen utformas, hur den är tänkt att fungera samt vad som händer när ett tämligen vagt formulerat, komplext och gränsöverskridande uppdrag ska omsättas i praktiken. Hur hanteras uppdragets tolkningsutrymme av de aktörer som ålagts ansvar för att realisera kompetensplattformen och vad får deras hantering av det för konsekvenser?

Att verka i samhället genom att ha en anställning bidrar till individens känsla av att ha ett meningsfullt liv. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder vars syfte är att minska arbetslöshet är angelägna.

Men är sådana åtgärder oupplösligt kopplade till instrumentell syn på utbildning? Frihetens problem utgör en kärna i varje diskussion om livslångt lärande. Vi har å ena sidan livslångt lärande i bemärkelsen bildningens danande av en människa till en egen person som är förmögen att självständigt ta ställning och handla utifrån sina egna ställningstaganden. En sådan person kan skapa reflektiv distans till makten och kritiskt granska den. Å andra sidan livslångt lärande utan koppling

till bildning, en verksamhet där utbildningstekniker tjänar de styrande i sin maktutövning. Det livslånga lärandet utgår i de två fallen från helt olika principer. I det första fallet från individens behov av fri kunskapsutveckling och i det andra fallet arbetsmarknadens behov samt rådande produktionsvillkor.

Grundtviginstitutet ser som en av sina uppgifter att kritiskt granska instrumentell syn på utbildning. En ytterligare uppgift är att undersöka om det är möjligt att, åtminstone delvis, förena dessa båda perspektiv på livslångt lärande?

Studien visar att det tolkningsutrymme som finns i uppdraget om kompetensplattformen öppnar i praxis för en möjlighet att läsa in ett mer bildningsorienterat syfte, men motsatsen, att renodla nyttoperspektivet, är självklart också möjligt och den tolkningen kanske rent av ligger närmare till hands.

I fallet kompetensplattformen Fyrbodal har utbildningsrelaterade frågor stått i fokus under etableringsfasen på grund av praktiska omständigheter i form av att utbildningsaktörer varit ansvariga genomförare eller tillämpare. Och då handlar det om individer med kunskap och intresse för utbildningsfrågor och därmed bidragit till en viss omtolkning av regeringens uppdrag om kompetensplattformen.

Undersökningen är gjord av projektledare Gunilla Bergström Casinowsky, forskare vid Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet. Projektet har haft formen av ett regionsutvecklingsprojekt, ett samarbete mellan Grundtviginstitutet, Göteborgs universitet och Västra Götalandsregionen. Det har finansierats genom ekonomiskt bidrag från Västra Götalandsregionen samt motfinansiering av Göteborgs universitet.

Marja-Leena Lampinen, Västra Götalandsregionens utvecklingssektariatet har förtjänstfullt bidragit till projektets genomförande genom att göra det möjligt för projektledaren att verkligen få ta del av den konkreta arbetsprocessen kring etableringen av kompetensplattformen Fyrbodal.

Göteborg mars 2013

Eva Mark

Föreståndare

INLEDNING

Under 2008 nådde den världsomfattande ekonomiska krisen Sverige med full kraft. Förloppet var snabbt, omfattningen genomgripande och experterna förutspådde att det skulle ta åtskilliga år innan någon vändning var att vänta.

Det stod snart klart att den svenska arbetsmarknaden skulle drabbas mycket hårt. Varsel och uppsägningar, särskilt inom fordonsindustrin, blev det dominerade inslaget i all nyhetsrapportering. Massarbetslöshet var alltså att vänta och behovet av politiska krafttag för att mildra krisens effekter var uppenbart (tex Mörtvik & Spånt 2008). Ett initiativ från regeringen var bland annat att ge landets regioner och länsstyrelser i uppdrag att under 2009 tillsätta samordningsmän med uppgiften att ta fram förslag på insatser för att hantera den vikande efterfrågan på arbetsmarknaden. Att regeringen vände sig till regioner och länsstyrelser kan ses som ett led i en mer övergripande process där den regionala nivån tillmäts allt större betydelse för tillväxt och ekonomisk utveckling (tex Pelkonen 2008; Bristow 2005). De förslag som de regionala samordningsmännen återrapporterade till regeringen handlade till stor del om innovationer av olika slag. I de efterföljande diskussionerna mellan samordningsmännen och näringslivsdepartementet, som är det departement där frågan hanterades, konstaterades emellertid att få av de föreslagna insatserna var möjliga att genomföra med befintlig kompetens. Slutsatsen blev att kompetensfrågan, och mer specifikt kompetenssamordning i betydelsen matchning mellan arbetskraftens kompetens och arbetsmarknadens behov, behövde lyftas. Samtidigt konstaterades att det både saknades en regional struktur för, och en

regional aktör med ansvar för, kompetenssamordning. Utifrån dessa insikter gav så regeringen i december 2009 samtliga regioner i uppdrag att skapa regionala kompetensplattformar. I en promemoria från regeringskansliet våren 2010 (Regeringskansliet 2010) beskrivs uppdraget enligt följande:

Regionala företrädare har framfört behov av samordnad struktur för regional kompetensförsörjning och ett mer flexibelt och behovsanpassat utbildningssystem med samverkan över kommungränser. Samtidigt saknades en regional aktör med tydligt ansvar för kompetensförsörjning. För att förbättra den regionala samordningen efterfrågades utökad samverkan mellan den regionala tillväxtpolitiken, arbetsmarknadspolitiken och utbildningspolitiken. Mot bakgrund av detta har regeringen givit regionala självstyrelseorgan och samverkansorgan eller Länsstyrelsen (där dessa organ inte finns), i uppdrag att under 2010 etablera kompetensplattformar för samverkan inom kompetensförsörjning och utbildningsplanering på kort och lång sikt. Etableringen av kompetensplattformen ska bygga på redan etablerade samverkansformer inom kompetensförsörjning som finns i länet. Syftet är att bidra till ökad kunskap och översikt, samordning av behovsanalyser, ökad samverkan kring kompetensförsörjning och utbildningsplanering och ökad kunskap om utbud och efterfrågan av utbildningsformer. Regionala självstyrelseorgan och samverkansorgan ska enligt uppdraget ta fram kunskapsunderlag och behovsanalyser som förhål-

ler sig till funktionella analysregioner. Samverkan ska ske med relevanta regionala och lokala aktörer och samråd och dialog ska föras med statliga myndigheter inom kompetensförsörjningsområdet. Uppdraget ska genomföras i dialog med berörda aktörer i angränsande län och förhålla sig till näringslivets och arbetsmarknadens behov samt funktionella arbetsmarknadsregioner.

Uppdraget om kompetensplattformen handlar alltså om inrättandet av en permanent struktur med syftet att synkronisera arbetskraftens kompetens med arbetsmarknadens behov genom "rätt" utbildningsinsatser. Enligt uppdraget förutsätter detta ökad kunskap om, och en översikt över, kompetens- och utbildningsområdet, att behovsanalyser inom området samordnas, att samverkan kring kompetensförsörjning och utbildningsplanering ökar, samt att kunskapen om utbud och efterfrågan av utbildningsformer ökar. Den regionala dimensionen lyfts fram som den geografiska enhet inom vilken frågan ska hanteras. Ökad flexibilitet i utbildningssystemet och en samverkan över kommungränser är centrala inslag för att kunna lösa denna problematik. Uppdraget formulerades mot bakgrund av stigande arbetslöshetstal i samband med den ekonomiska krisen, men kompetensplattformen som fenomen har ett bredare anslag och ska inte betraktas som en arbetsmarknadspolitisk åtgärd i syfte att motverka arbetslöshet, även om det är ett av dess tänkta resultat. Det problem man vill angripa är istället den så kallade "mismatchen" på arbetsmarknaden, det vill säga en bristande överensstämmelse mellan tillgång och efterfrågan på kompetens. Sammanfattningsvis tycks avsikten med kompetensplattformen alltså vara att ta ett (regionalt) helhetsgrepp på kompetensförsörjningsfrågan och

verka för att efterfrågad kompetens på arbetsmarknaden finns tillgänglig, både på kort och på lång sikt, genom att få fram rätt utbildningar till potentiella arbetssökande, liksom genom att utbilda/kompetensutveckla befintlig personal inom såväl offentlig som privat verksamhet.

Promemorian kan i viss mån sägas vara tydlig när det gäller vilka problemområden som adresseras och *vad* kompetensplattformen syftar till, men problemområdet är mycket omfattande och komplext. Det förutsätter en samverkan mellan en rad politikområden, liksom över flera geografiska och administrativa gränser. Komplexiteten förstärks av att informationen när det gäller *hur* det är tänkt att kompetensplattformen i praktiken ska byggas upp är relativt knapphändig. I uppdraget ges inga konkreta direktiv kring tillvägagångssätt – preciseringar kring fenomenets organisering eller form saknas. Det enda som egentligen preciseras är tanken om att de ansvariga bör utgå ifrån redan etablerade samverkansformer. Betydelsen och konsekvenserna av dessa otydligheter, i kombination med uppdragets vittomfattande ambitioner och komplexa förutsättningar, är frågor som föreliggande studie avser att belysa. Avsaknaden av tydliga beskrivningar av vad kompetensplattformen är medför emellertid uppenbara problem när det gäller förståelsen av textens innehåll. För att underlätta läsbarheten behöver fenomenets form och innehåll därför beskrivas – även om det innebär att gå händelserna i förväg på så sätt att beskrivningen baseras på den datainsamling som ligger till grund för rapporten. Med detta sagt ges här en kort sammanfattning av hur en kompetensplattform kan se ut.

Strukturen är som sagt inte given, men klart är att det inte är fråga om inrättandet av en ny myndighet. Snarare handlar det om någon typ av nätverkskonstruktion baserad

på samverkan mellan relevanta aktörer. Promemorian pekar inte ut vilka aktörer som är relevanta, men man kan tala om utbuds- och behovsaktörer där utbudssidan representeras av aktörer som på ett eller annat sätt kan bistå med utbildning och kompetensutveckling, det vill säga olika privata eller offentliga utbildningsanordnare och/eller utbildningsutförare¹. Utbudsaktörer kan också vara aktörer som *finansierar* utbildning, till exempel kommunen eller staten. Arbetsförmedlingen, Statistiska centralbyrån, branschorganisationer och enskilda arbetsgivare är viktiga aktörer på behovssidan. Det kompetensbehov som finns hos privata och offentliga arbetsgivare ska ligga till grund för de utbildningssatsningar som görs – detta är själva kärnan i matchningsambitionen. Arbetsförmedlingen och Statistiska centralbyrån är i detta sammanhang viktiga kunskaps- och prognosinstanser. Individer i och utanför arbetskraften är självklart viktiga aktörer eftersom det i slutändan är individens vilja och möjlighet att nyutbilda eller kompetensutveckla sig, liksom att söka och acceptera ett arbete, som avgör om matchningsinsatserna får avsedd effekt. Vad begreppet "utbildningsinsats" innebär är en relativt öppen fråga. Det kan exempelvis innebära att staten gör särskilda satsningar på kommunal vuxenutbildning baserat på information från kompetensplattformen, eller att staten använder informationen i sina beslut om tilldelning av medel för utbildningar inom yrkeshögskolan. Vidare kan det innebära att såväl privata som offentliga utbildningsanordnare, liksom utförare, anpassar sitt utbildningsutbud efter det kunskapsbehov som kan utläsas genom kompetensplattformen.

För att realisera kompetensplattformens syfte krävs att kunskap om arbetsmarknadens behov på kort och lång sikt, kun-

1. I rapporten används begreppen "utbildningsanordnare" och "utbildningsutförare". En anordnare av utbildning är en aktör som har ansvar för att utbildningen ges. Anordnaren kan, men behöver inte nödvändigtvis, vara den som utför utbildningen. Kommunen är exempelvis alltid anordnare av gymnasieutbildning, men utförarna kan vara privata friskolor.

skap om arbetskraftens befintliga kompetens, samt kunskap om befintligt utbildningsutbud samlas in och ställs i relation till varandra. Hur detta ska gå till i praktiken är inte givet, men eftersom regeringen ställde uppdraget till landets regionala organ är det dessa organ som har ansvaret för att insamling och samordning av kunskapen sker. De regionala organens roll är åtminstone samordnande, men kan också vara mer aktiv än så. De nödvändiga kunskaperna måste mötas i nätverket för att det ska bli möjligt att identifiera bristande överensstämmelser och utifrån denna kunskap initiera "rätt" utbildningsinsatser. Hur denna kommunikation ska ske anges inte, men man kan tänka sig att det sker genom dialog via personliga möten i olika grupperingar inom nätverkskonstruktionen och/eller genom kommunikation i ett it-verktyg.

STUDIENS SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR

Ovanstående beskrivning ger förhoppningsvis en viss inblick i vad kompetensplattformen kan vara, men beskrivningen är som sagt en efterhandskonstruktion i den meningen att den är baserad på information från den föreliggande studien – regeringsuppdraget är mer oprecist formulerat än så. Men uppdraget är inte bara vagt formulerat, kompetensförsörjningsfrågan är i sig mycket komplex och påverkas av en rad olika och i många fall svårförutsägbara faktorer. Det förestående generationsskiftet, in- och utflyttningar, näringslivets utveckling, ett geografiskt områdes attraktivitet, den lokala och regionala yrkesstrukturen, pendlingsmönster, tillgång på boende och samhällsservice och så vidare. Kompetensförsörjningsfrågan påverkas också i hög grad av de utbildningsval som individer gör, liksom vilka förutsättningar det finns för att anordna och utföra efterfrågade utbildningar (tillgång på relevant lärarkompetens till exempel). Kompetensplattformen greppar alltså över stora frågor som berör en rad sinsemellan relaterade, men inte självklart samverkande, politikområden såsom arbetsmarknad, utbildning, näringsliv och tillväxt. Samtidigt förutsätter uppdraget omfattande samverkan mellan dessa politikområden och skär dessutom igenom såväl geografiska som administrativa gränser. Frågan är då vad som händer när ett så vagt formulerat och samtidigt komplext, vittomfattande och i någon mening gränsöverskridande uppdrag ska omsättas i praktiken? Hur hanteras uppdragets tolkningsutrymme av de aktörer som ålagts ansvar för att realisera kompetensplattformen och vad får denna hantering för konsekvenser i praktiken? Dessa frågor ligger till grund för ett aktuellt

forskningsprojekt vid Göteborgs universitet med uppgiften att granska uppbyggnadsskedet av kompetensplattformen i en av Västra Götalands fyra delregioner – Fyrbodalen. Projektet finansieras av Västra Götalandsregion och av Grundtviginstitutet. Ambitionen är att söka klarhet i vad komplexiteten och tolkningsutrymmet i uppdraget om kompetensplattformen har betytt för hur uppdraget omsatts i praktiken, men även att kunna dra slutsatser kring förutsättningarna för det fortsatta arbetet. Studien riktar in sig på följande frågeställningar:

- Hur uppfattas kompetensplattformens syfte och innehåll av de centrala aktörer som involverats i etableringen av kompetensplattformen i Fyrbodalen?
- Hur har arbetet med att etablera kompetensplattformen i Fyrbodalen gått till i praktiken? Vilka upplevelser och erfarenheter ger de centrala aktörerna uttryck för i relation till arbetet under etableringsfasen?
- Vilken betydelse har dessa uppfattningar, upplevelser och erfarenheter för hur etableringsarbetet omsatts i praktiken?
- Vilka teoretiskt grundade förutsättningar finns för det fortsatta arbetet med kompetensplattformen i Fyrbodalen?

Fokus ligger på de inblandade aktörernas uppfattningar och tolkningar av uppdragets syfte och innehåll, liksom deras erfarenheter och upplevelser av arbetet med att bygga upp kompetensplattformen. Uppmärksamheten riktas alltså primärt mot subjektiva aspekter. Tanken är att granskningen ska kunna bidra med insikter som är till gagn för det fortsatta arbetet med just kompetensplattformarna, men även för fenomen av liknande karaktär. Här kan det vara på sin plats att poängtera

att den aktuella granskningen är begränsad till etableringsfasen. I vilken utsträckning kompetensplattformen fyller sitt syfte i termer av effektivare matchning mellan arbetsmarknadens behov och arbetskraftens kompetens genom strategisk utbildningsplanering, är en fråga som inte ryms inom studiens tidsram.

DISPOSITION

Rapporten inleds med en processbeskrivning där etableringsfasens händelseförlopp sammanfattas. Därefter redogörs för de metoder som använts, följt av ett avsnitt där studiens teoretiska ramverk presenteras. Efter den teoretiska genomgången följer tre resultatavsnitt. Det första utgör en mer ingående beskrivning av hur arbetet med etableringen av kompetensplattformen i Fyrbodal utvecklats under den aktuella granskningsfasen (2010-2012). Det andra och tredje resultatavsnittet belyser dels de olika aktörernas uppfattningar om kompetensplattformens idémässiga innehåll, dels upplevelser och erfarenheter av etableringsfasens mer praktiska förlopp. I analysen som följer ställs sedan dessa uppfattningar, upplevelser och erfarenheter i relation till det teoretiska ramverket. Sist i rapporten presenteras de slutsatser som dragits på grundval av studien.

PROCESSBESKRIVNING

När Västra Götalandsregionen i december 2009 fick uppdraget att etablera en kompetensplattform valde regionledningen att lägga ansvaret för detta arbete på enheten Kunskap och kompetens, en enhet som i sin tur sorterar under uppdragsområdet Regionutveckling. 2010 bestod enheten av tre medarbetare. Den tolkning som initialt gjordes av begreppet "kompetensplattform" lyder i korthet: *samverkan mellan aktörer på kompetensutvecklingsområdet* (Regionstyrelsen 2010). Aktörerna delas upp i tre kategorier: aktörer som representerar efterfrågan på kompetens (privata och offentliga arbetsgivare), aktörer som erbjuder kompetensutveckling och utbildning (privata och offentliga utbildningsanordnare och utbildningsleverantörer), samt arbetskraften (individer på och utanför arbetsmarknaden).

Den politiska ledningen tog på ett tidigt stadium beslutet att ge kommunalförbunden² en central roll i kompetensplattformens arbete. Beslutet togs mot bakgrund av en rad specifika förutsättningar. I regeringsuppdraget framhålls vikten av samverkan mellan relevanta aktörer, men samverkan inom en specifik region ser olika ut beroende på dess karaktär. I den handlingsplan som Västra Götalandsregionen formulerade för kompetensplattformens arbete 2011 (Västra Götalandsregionen 2011) betonas två särskilt betydelsefulla förutsättningar som väglett valet av samverkansstruktur: regionens storlek samt dess mångfacetterade karaktär. Med mer än en halv miljon invånare är regionen näst störst i landet. Här finns ett stort antal funktionella arbetsmarknadsregioner som på olika sätt skär igenom administrativa gränser, vilket får betydelse för arbetet

² Ett kommunalförbund är en offentligrättslig form för samverkan mellan kommuner och regioner. Kommunalförbundet övertar en del uppgifter från sina medlemmar (kommunerna) och blir huvudman för verksamheten med egen budget och räkenskaper (Kommunallagen 1991:900, 3 kap).

med kompetensförsörjningsfrågor. Närheten till den norska arbetsmarknaden är ett sådant exempel. Vidare är antalet utbildningsanordnare och utbildningsutförare också stort. Det finns förhållandevis många kommuner – 49 stycken – och regionen som helhet omfattar alltifrån storstad till ren glesbygd. Ytterligare en aspekt som vägts in i valet av samverkansstruktur är att det i Västra Götalandsregionen, till skillnad från andra regioner som exempelvis Halland och Värmland, inte sedan tidigare fanns något etablerat samordningsarbete inom kompetensförsörjningsområdet. Man fick alltså börja från noll. Det är mot bakgrund av denna komplexitet som man från regionledningens sida uppfattat kommunalförbunden som en viktig strategisk samverkanspartner.

I Västra Götalandsregionen finns fyra kommunalförbund: Fyrbodalsregionen, Göteborgsregionen, Sjuhärad och Skaraborg. I rapporten är det delregionen Fyrbodalsregionen som står i fokus och inom Fyrbodals kommunalförbund kom ansvaret för kompetensplattformens arbete att läggas på enheten Utbildning. Inledningsvis avsattes en heltidstjänst för uppdraget, men från och med hösten 2010 utökade man arbetsinsatsen med ytterligare en halvtidstjänst. Tjänsterna finansierades under etableringsfasen med medel från Västra Götalandsregionen.

Kommunalförbundets medarbetare beslutade så småningom att lägga ut en stor del av det konkreta etableringsarbetet på delregionens 14 kommuner (Bengtsfors, Dals Ed, Färgelanda, Lysekil, Mellerud, Munkedal, Orust, Sotenäs, Strömstad, Tanum, Trollhättan, Uddevalla, Vänersborg och Åmål). Att kommunerna på ett eller annat sätt skulle få stor betydelse i kompetensplattformens arbete överlag är kanske inte så förvånande – om inte annat så är kommunen en stor utbildningsaktör – men i Fyrbodalsområdet har kommunerna fått en betydligt

mer omfattande roll än så. Man kan säga att kompetensplattformens arbete i Fyrbodalsregionen har kommit att organiseras i en decentraliserad modell uppbyggd kring lokala, kommunbaserade kompetensplattformar, där en jämförelsevis stor del av det praktiska arbetet (informationsinsamling, kommunikation, nätverkande) är förlagt till den kommunala nivån. Här inkluderas även den lokala nivån på arbetsgivarsidan genom nätverkande och dialog med lokala representanter, till exempel företrädare för företagarföreningar eller köpmannaföreningar, liksom enskilda arbetsgivare. Den decentraliserade modellen kan då jämföras med ett mer centraliserat angreppssätt som exempelvis valts i Skaraborg, där det konkreta arbetet i större utsträckning ligger kvar på den delregionala nivån, det vill säga kommunalförbunds nivå, och där arbetsgivarsidan i större utsträckning representeras av olika branschorganisationer. Kommunalförbundets roll i en decentraliserad modell blir mer att samordna och stödja det lokala arbetet, men ambitionen är också att etablera en delregional kompetensplattform genom att aggregera den lokala informationen och göra övergripande analyser baserade på uppgifter om efterfrågan och utbud i Fyrbodalsområdet som helhet. Den kunskap som aggregerats på den delregionala nivån, via kommunalförbunden, aggregeras sedan upp till den övergripande regionala nivån som då utgör Kompetensplattform Västra Götaland.

Ytterligare ett initialt beslut med betydelse för kompetensplattformens organisering och utveckling i Västra Götaland som helhet var att, när det gäller utbildningssidan, primärt fokusera på yrkesutbildning för vuxna. Medarbetarna på regionens enhet Kunskap och kompetens menar att detta beslut till viss del handlar om tillfälligheter. Vid den tidpunkt då man initierade kompetensplattformens arbete fanns redan en

nationell satsning på yrkeshögskolan och yrkesutbildningar för vuxna på gymnasienivå (yrkesvux) och man beslutade att haka på den satsningen. Yrkeshögskolan och yrkesvux är också mer påtagligt kopplade till arbetsmarknadens behov av kompetens jämfört med exempelvis gymnasieskolan, menar man. På enheten Kunskap och kompetens medges att det från nationellt politiskt håll fanns ett uttalat intresse av att ungdomar skulle inkluderas i satsningen på kompetensplattformar, men initialt ansåg man inom Västra Götalandsregionen att det var nödvändigt att begränsa kompetensplattformarbetets omfattning och exkludera ungdomsgymnasiet.

Som framgår av processbeskrivningen ovan finns i fallet Fyrbodals tre administrativa nivåer som involverats i etableringen av kompetensplattformen: det är den regionala nivån (Västra Götalandsregionen), det är kommunalförbunds-nivån (kommunalförbundet i Fyrbodals) och det är kommun-nivån (Fyrbodalskommunens 14 kommuner). De aktörer inom respektive nivå som mer specifikt fått ansvar för etableringsarbetet, och som också utgör de centrala aktörer som inkluderats i denna studie, är medarbetarna på enheten Kunskap och kompetens inom Västra Götalandsregionen, medarbetarna på enheten Utbildning inom Fyrbodals kommunalförbund, samt de personer som tilldelats ansvar för etableringsarbetet inom respektive kommun. Jag återkommer med en utförligare redogörelse för dessa centrala aktörer i avsnittet nedan (Metod och material), men kan kort nämna att merparten av ansvariga på den lokala nivån utgörs av rektorer inom den kommunala vuxenutbildningen.

METOD OCH MATERIAL

Ambitionen är att denna rapport ska ha ett lättillgängligt anslag för att tilltala en bred publik. Beskrivningar av händelseförlopp och människors uppfattningar ges ett relativt stort utrymme medan teoretiska resonemang i viss mån får stå tillbaka. Rapportens tillförlitlighet bärs emellertid upp av vetenskapligt beprövade tillvägagångssätt och teoretiskt grundade analyser.

Metodmässigt bygger rapporten primärt på intervjuer. Studiens huvudsakliga syfte är att belysa individers uppfattningar om, och erfarenheter av, ett specifikt fenomen - dimensioner som företrädesvis studeras med hjälp av en kvalitativ ansats (Flick 2002; Denzin & Lincoln 2006). Mer eller mindre ostrukturerade intervjuer är en metod som ofta används i samband med den här typen av frågeställningar (Silverman 2006), vilket också är den metod som i första hand använts i studien. Fördelen med den ostrukturerade intervjun är att den ger utrymme för följsamhet i den meningen att intervjupersonens egna uppfattningar kan ges företräde - en viktig förutsättning om syftet är att belysa och förstå subjektiva aspekter som erfarenheter, uppfattningar och tolkningar (May 1997). Ambitionen med studien är dock inte enbart att fånga upp subjektiva aspekter, utan även att belysa processen - hur ansvariga för kompetensplattformarbetet i Fyrbodalsområdet gått till väga, vad de har gjort, vilka initiativ de tagit och vad dessa initiativ resulterat i. På så sätt kan man säga att studiens syfte också är att kartlägga ett händelseförlopp ur en mer objektiv mening. Intervjupersonernas beskrivningar av händelseförloppet är förstas färgade av subjektiva upplevelser, men i intervjusitua-

tionen har frågor kopplade till det faktiska händelseförloppet i större utsträckning styrts av på förhand definierade frågor, medan de subjektiva dimensionerna fångats in med stöd av ett mer öppet och förutsättningslöst förhållningssätt.

De personer som intervjuats är de som är eller har varit ansvariga för kompetensplattformarbetet inom Fyrbodalområdet under perioden oktober 2010 till november 2012, det vill säga ansvariga inom Västra Götalandsregionen, inom Fyrbodals kommunalförbund och inom Fyrbodalområdets 14 kommuner³. På regional nivå har två medarbetare på enheten Kunskap och kompetens medverkat – dels den processledare som hade ansvar för det regionala arbetet under större delen av 2011, dels en medarbetare inom enheten som haft en central roll under hela etableringsfasen. På delregional nivå har de två ansvariga medarbetarna inom utbildningsenheten intervjuats och på kommunal nivå har samtliga kontaktpersoner samt två kommunchefer intervjuats. Totalt har 23 personer medverkat vid sammanlagt 28 tillfällen. Återkommande samtal med ansvariga på regional nivå och delregional nivå står för knappt hälften av intervjutillfällena, medan ansvariga inom de olika kommunerna intervjuats vid ett tillfälle vardera⁴.

Intervjuerna varade mellan 15 och drygt 90 minuter. I de flesta fall genomfördes samtalen på respektive intervjupersons arbetsplats, men i några fall var det svårt att anordna ett personligt möte och då gjordes intervjuerna per telefon. Merparten av samtalen spelades in på band och transkriberades därefter ordagrant. I de övriga fallen fördes fältanteckningar och en sammanfattning av dessa skickades till intervjupersonerna för återkoppling. Vid sidan av intervjuerna hämtades information också in i samband med olika möten – dels ett möte för

3. På grund av personliga omständigheter ställdes intervjun med kontaktpersonen i Mellerud in med kort varsel. En del information om kompetensplattformarbetet i kommunen har samlats in via andra informanter, men informationen är jämförelsevis knapphändig.

4. Företrädarna för Lysekil, Munkedal och Sotenäs har valt att samarbeta kring en gemensam lokal kompetensplattform. Kontaktpersonerna i dessa kommuner intervjuades i grupp vid ett gemensamt tillfälle.

ansvariga inom kommunerna (eller kontaktpersoner som de kallas i kompetensplattformssammanhang) som arrangerades av kommunalförbundet i februari 2012, dels i samband med två så kallade kompetensforum (mars 2011 och februari 2012) som arrangerades av Västra Götalandsregionen.

Det analytiska arbetet har bestått i att med utgångspunkt i studiens frågeställningar tematisera såväl fältanteckningar som intervjuutskrifter. Frågorna handlar om hur kompetensplattformens idé och innehåll uppfattas av ansvariga aktörer på regional, delregional och lokal nivå, vilka erfarenheter de har av det praktiska arbetet och vilken betydelse de olika uppfattningarna och erfarenheterna har för hur kompetensplattformarbetet omsatts i praktiken. I nästa steg har de kategorier som arbetats fram under tematiseringen ställts i relation till ett teoretiskt ramverk i syfte att förstå och förklara de olika aktörernas handlingar och perspektiv, samt i syfte att med utgångspunkt i denna förståelse dra slutsatser kring vad komplexiteten och tolkningsutrymmet i uppdraget om kompetensplattformen betytt för hur det omsatts i praktiken.

Innan jag går över till att redogöra för studiens teoretiska utgångspunkter kan det vara på sin plats att poängtera att begreppen ”kommun”, ”Västra Götalandsregionen” och ”Fyrbodals” motsvarar såväl geografiska områden som administrativa enheter. I rapporten har jag försökt att vara tydlig med vad det är som avses i det specifika sammanhanget, men risken finns naturligtvis att det kvarstår en del oklarheter på den här punkten. När det gäller den delregionala nivån – Fyrbodals – är problemet förmodligen minst eftersom begreppet för den administrativa enheten är ”kommunalförbund” medan det geografiska området heter just ”Fyrbodals”. I intervjupersonernas

vardagliga tal förekommer emellertid att man använder den geografiska benämningen när man syftar på den administrativa enheten, vilket kan ha färgat av sig på språkbruket i rapporten.

TEORETISKT RAMVERK

Teoretiskt knyter studien an till vad som kan kallas implementeringsforskning, där själva begreppet "implementering" representerar en rad snarlika betydelser såsom förmedling, överföring, genomförande och verkställighet av beslut (Rundqvist 2012, not 1). Forskningstraditionens empiriska område är framförallt politiska besluts- och genomförandeprocesser.

IMPLEMENTERINGSPERSPEKTIV

Under lång tid präglades implementeringsstudier av vad som vanligtvis kallas "top-down perspektivet". Perspektivet kan beskrivas som en rationalistisk utgångspunkt där förvaltningen eller organisationen antas vara ett lydigt verktyg som mer eller mindre automatiskt genomför beslutsfattarnas direktiv. Från 1970-talet och framåt har denna syn på implementering förändrats. Mot bakgrund av en rad studier som visat att verkligens genomförandeprocesser inte sker riktigt så linjärt och automatiskt som top-down perspektivet förutsätter (text Pressman & Wildavsky 1973) har fokus kommit att riktas mot vad som händer på vägen mellan beslut och genomförande. Implementeringsforskningen som teoretiskt fält kan alltså sägas ha vuxit fram mot bakgrund av insikten om att politiska beslut sällan omsätts helt i enlighet med dess ursprungliga intention (se Löfgren 2012 för en kunskapsöversikt). En följd av den tidiga implementeringsforskningens slutsatser är att intresset alltmer kommit att riktas mot tillämparen av implementeringsobjektet och mot att visa på vilka faktorer som har betydelse för ett lyckat implementeringsarbete. Exempel på

framgångsfaktorer som pekats ut i denna forskning är konsensus mellan de aktörer som är involverade i processen, att aktörerna som ska genomföra beslutet har tillräckliga resurser och att besluten är så pass tydliga att den som ska genomföra dem faktiskt förstår dem (tex Van Meter & Van Horn 1975).

Kritiken mot den traditionella implementeringsforskningen tog så småningom ytterligare ett steg och själva definitionen av implementering – genomförande av beslut – kom att utmanas. Ifrågasättandet tar sin utgångspunkt i uppfattningen att den politiska praktiken helt enkelt inte fungerar enligt det som definitionen *genomförande av beslut* signalerar. Istället menar man att det primärt är de verkställande tjänstemännen, tillämparna, som utformar politiken i sitt dagliga arbete (Lipsky 1980). Den kontext man rör sig i här är framförallt delar av offentlig förvaltning där tjänstemännen arbetar direkt med (och mot) människor (exempelvis socialrådgivare, poliser, lärare och sjukvårdspersonal). Lipsky menar att många av dessa offentliga tjänstemän har (och måste ha) ett relativt stort handlingsutrymme i sitt dagliga arbete och orsaken är de speciella villkor som de arbetar under. De här så kallade gräsrotsbyråkraterna förutsätts ta individuell hänsyn till de grupper hen arbetar med och måste därför fatta egna beslut. De kan inte, och bör inte, strikt följa regler. Dessutom har dessa tjänstemän ofta mer arbete än de hinner med och tvingas utforma sina egna rutiner, göra prioriteringar och ta beslut med utgångspunkt i de konkreta problem de stöter på (Johansson 2004). Top-down perspektivet blir därigenom än mer orealistiskt och måste ersättas med ett bottom-up perspektiv som utgår ifrån tanken att politikens intentioner omformas av dem som verkställer besluten. Tjänstemännen blir de som i sin vardagliga praktik utformar den faktiska politiken.

INTERAKTIV STYRNING

Under senare år har internationell forskning uppmärksammat vad som uppfattas vara mer övergripande förändringar i förutsättningarna för offentlig styrning och politiska beslutsprocesser (Montin & Hedlund 2009, s 7 ff). De förändringar man hänvisar till är nationalstatens försvagade, eller omformade, betydelse och att den politik som förs i allt större utsträckning beslutas utanför nationsgränserna, exempelvis inom FN eller EU:s institutioner. Parallellt med internationaliseringen sker också en maktförskjutning nedåt och man talar ibland om den ”nya regionalismen” som en betydelsefull tendens (tex Brenner 2003). Vad som åsyftas är att nationalstatens minskade inflytande över den ekonomiska politiken medfört att politiken, i såväl Sverige som i andra nationer, inriktats på att uppmuntra konkurrenskraftiga och attraktiva regioner (tex Pelkonen 2008). Den bakomliggande tanken är att tillväxt gynnas genom konkurrens mellan regioner i och utanför nationsgränserna. Regionalt och lokalt självstyre kan på så sätt sägas ha fått ökad betydelse, men kanske inte främst inom ramen för formella regionala och lokala styrelseorgan, utan genom en förstärkning av mer nätverksliknande och marknadsliknande konstellationer som initierar, beslutar och genomför politik. Basen för den nationella politikens utformning och genomförande antas således ha förflyttats både uppåt (genom internationalisering), nedåt (genom delegering och decentralisering till regioner och kommuner) och utåt (genom privatisering till såväl frivilligorganisationer som privata företag). I vilken utsträckning den bild som skisseras stämmer överens med verkligheten, och i vilken mån denna bild i så fall innebär något väsentligt nytt, råder det delade meningar om

(Pierre 2009, s 37 ff). Vad man kan säga är att den svenska politiska kulturen historiskt präglats av ett system som i någon mån står i samklang med den beskrivna förskjutningen: samverkan mellan näringsliv, stat och kommun samt intresseorganisationer har sedan lång tid förekommit som ett naturligt inslag i utformandet och genomförandet av den svenska politiken (Montin & Hedlund 2009, s 23). Föreställningen om de förändrade förutsättningarna tycks därmed ha relevans i den svenska kontexten, även om man kan ifrågasätta graden av "nyhet".

En aktuell uppfattning är alltså att politiken i stor utsträckning utvecklas genom samverkan och förhandling mellan offentliga och privata aktörer på olika nivåer. Den forskning som riktat intresset mot besluts- och styrningsprocesser i relation till "det nya" politiska landskapet förhåller sig ofta till begreppet "governance", i betydelsen institutionaliserade samverkansprojekt. Governance ställs då i relation till begreppet "government", som representerar bilden av den traditionella centralstyrningsmodell där kollektiva mål definieras av politiska institutioner som sedan ser till att dessa mål uppnås (Pierre & Peters 2005). En viktig skillnad är att governance rymmer besluts- och styrningsprocesser där alla steg i processen, från målformulering till implementering och utvärdering, kan ske i samverkan mellan en rad olika offentliga och privata aktörer. Något vedertaget svenskt begrepp för governance tycks inte finnas, men Montin & Hedlund (2009) har valt att tala om *komplex och interaktiv samhällsstyrning*. Författarna menar att det handlar om "besluts- och samhällsstyrningsprocesser där många olika aktörer och intressen är inblandade, där nätverk bildas och där kontakter och initiativ korsar varandra" (s 7). Ur ett implementeringsperspektiv är

inslag som *många aktörer* och *olika intressen* betydelsefulla och författarna drar slutsatsen att koordinering i syfte att få alla inblandade att dra åt samma håll är en avgörande faktor för utfallet av komplex och interaktiv samhällsstyrning.

ATT IDENTIFIERA FRAMGÅNGSFAKTORER

Även om förståelsen av implementeringsprocesser har gått i riktning mot en allt större komplexitet tycks ambitionen att identifiera faktorer som kan knytas till en lyckad implementering inte ha mattats av (Nilsen, Roback & Krevers 2010). Det har emellertid visat sig vara en mycket svår uppgift eftersom implementeringsprocesser påverkas av en rad olika faktorer, vilket försvårar möjligheterna att urskilja vilken specifik betydelse enskilda faktorer har. Att all implementering sker i ett vidare sammanhang är ytterligare en försvårande omständighet. Inom den engelskspråkiga implementeringsforskningen brukar man tala om "embeddedness" (inbäddning) och syftar då på att strukturer i form av sociala, ekonomiska, geografiska eller organisatoriska förhållanden bäddar in och sätter gränser för i vilken utsträckning potentiellt gynnsamma faktorer får genomslag (Rothstein 2006).

Nilsen, Roback och Krevers (2010, s 73ff) ansluter sig till den pessimistiska hållningen, men menar ändå att det finns goda skäl att systematisera befintlig kunskap om möjliga påverkansfaktorer för att på så sätt skapa förutsättningar för en bättre analys och förståelse av implementeringsprocesser. Författarnas genomgång av litteraturen på området har resulterat i att man pekar ut sex centrala komponenter som bör

uppmärksammas. Dessa komponenter är implementeringsobjektet, implementeringsaktiviteterna, implementeringsaktörer, användare, inre kontext och yttre kontext. Egenskaperna hos dessa komponenter kan vara mer eller mindre gynnsamma, menar författarna, men betonar att det inte handlar om objektets egenskaper i sig, utan hur aktörer som är involverade i implementeringsprocessen uppfattar komponenternas egenskaper. Trots den systematiska genomgången framstår den samlade kunskapen om vissa komponenter som relativt abstrakt och svårtillämpad, vilket möjligen kan bero på att författarna primärt tar sin utgångspunkt i forskning med betydelse för implementering inom hälso- och sjukvårdssfären. I den här rapporten redogörs enbart för komponenterna *implementeringsobjektet* samt den *inre kontexten* av de enkla skälen att framställningen av dessa komponenter är jämförelsevis konkret och generell och att det dessutom är dessa komponenter som tycks ha mest bäring på den aktuella studiens resultat.

Exempel på gynnsamma egenskaper hos implementeringsobjekt är att det står i samklang med aktörernas behov och värderingar, att det upplevs begripligt och möjligt att implementera till en rimlig insats och att dess nytta uppfattas som påtaglig. Komponenten inre kontext beskrivs också relativt konkret. Här lyfts framförallt organisationskulturens betydelse fram. Organisationskultur kan sägas omfatta de gemensamma normer, värderingar och verklighetsuppfattningar som utvecklas i en organisation. Inom ramen för den här vida definitionen kan även organisationsklimat rymmas, som mer direkt syftar på mellanmänniska förhållanden, hur medarbetar förhåller sig till varandra. Enligt Nilsens, Robacks och Krevers (2010) genomgång kan en organisationskultur präglad

av tillit, öppenhet och förändringsbenägenhet ses som en god förutsättning ur ett implementeringsperspektiv. I vilken mån beslutsprocesserna upplevs som tydliga, välmotiverade och förankrade är andra inslag som nämns. Slutligen framhålls att konflikter inom och mellan grupper inom organisationen kan utgöra ett påtagligt inre kontextuellt hinder i implementeringsprocesser.

En annan systematisering av potentiella framgångsfaktorer ges av Johansson (2004). Resonemangen relateras i första hand till implementering via projekt, vilket inte är den form som används i implementeringen av kompetensplattformen. Kunskapen är dock av en sådan karaktär att den kan överföras till andra former av implementeringsstrategier. Johansson lyfter fram två grundförutsättningar. För det första, att den som ska tillämpa implementeringsobjektet har god kännedom om objektet och, för det andra, att det måste finnas vilja och förmåga att genomföra implementeringen. Vidare pekas generella, lokala, samt speciella lokala förutsättningar ut som tre kategorier inom vilka en rad underlättande eller försvårande faktorer rymms. Generella förutsättningar inkluderar dels konceptets attraktivitet, vilket också kan beskrivas som graden av tilltro till idén hos implementeringsaktörerna, dels i vilken mån det finns utrymme att anpassa fenomenet eller konceptet till lokala förutsättningar. Lokala förutsättningar delas in i fyra aspekter. För det första de berörda aktörernas kunskap om och efterfrågan på implementeringsobjektet, för det andra om tillräckliga resurser i form av tid och kunskap finns. Den tredje förutsättningen är de lokala genomförarnas⁵ status och förankring, och den fjärde förutsättningen är implementeringsområdets mottaglighet (hur aktuellt konceptet eller

5. I Johanssons redogörelse används här begreppet "projektteam", men jag har valt att använda begreppen "genomförare" eller "tillämpare" och "uppdragsgivare". I fallet med implementeringen av kompetensplattformen kan den samverkansstruktur som utgörs av aktörerna inom regionen, delregionen och kommunerna motsvara ett gemensamt "projektteam" med regeringen som gemensam uppdragsgivare. Samtidigt kan man också betrakta de inbördes relationerna mellan dessa aktörer i termer av uppdragsgivare och genomförare.

fenomenet är på den lokala agendan, förekomsten av konkurrerande projekt samt hur väl det passar in i befintlig organisation). Speciella lokala förutsättningar avser helt enkelt viktiga händelser som gynnar eller missgynnar implementeringen.

Kontextuell osäkerhet är ytterligare en faktor som Johansson (2004) för in i resonemanget. Kontextuell osäkerhet delas in i en vertikal och en horisontell dimension där den vertikala har att göra med de hierarkiska villkor som kringgärdar uppdragets genomförande, det vill säga omständigheter som berör kontroll och styrning av implementeringsprojektet. Den horisontella osäkerheten handlar om de samarbetsformer som uppdragsgivaren (se not 5) behöver initiera och utveckla med sin omgivning för att implementeringen ska kunna genomföras. Allmänt definieras låg kontextuell osäkerhet som en framgångsfaktor. Den vertikala osäkerheten är som lägst när det råder stor överensstämmelse mellan uppdragsgivarens och genomförarnas mål och intressen. Skälet är den höga grad av förtroende mellan parterna som uppstår till följd av denna överensstämmelse. Förtroende innebär i sin tur att genomförarna kan koncentrera sig på uppgiften eftersom aktörer i omgivningen agerar som förväntat och på ett sätt som gynnar genomförandet. Horisontell osäkerhet är som lägst då de som ska genomföra implementeringen är som mest oberoende av omgivningen under den tid då uppdraget utförs. Sammanfattningsvis kan man säga att en kontextuellt gynnsam situation föreligger då det finns ett entydigt stöd från uppdragsgivaren samtidigt som de som ska genomföra implementeringen har hög legitimitet hos de organisationer eller aktörer som på ett eller annat sätt är beroende av deras arbete. Vad dessa gynnsamma villkor i praktiken innebär är att genomförarna kan lägga sin kraft och tankemöda på själva implementeringsuppgiften.

ÖVERSÄTTNINGSTEORI

Ett tema som i viss mån kan inrymmas under rubriken "framgångsfaktorer", men som ändå skiljer sig på väsentliga punkter, är det översättningsteoretiska perspektivet på implementering. Vad som särskiljer översättningsteori från övrig implementeringsforskning är dess fokus på betydelsen av de involverade aktörernas möjlighet att justera och anpassa en idé eller ett koncept efter sina egna intressen (tex Czarniawska & Sevón 1996). I dessa sammanhang är begreppet "översättning" centralt och teoretiker som intresserat sig för den översättningsteoretiska utgångspunkten menar att den tidigare implementeringsforskningen felaktigt utgått ifrån att implementeringsobjektet är ett konstant fenomen och att dess interna egenskaper är den primära drivkraften bakom dess möjligheter att realiseras (tex Latour 1998). En misslyckad implementering skulle, utifrån det traditionella perspektivet, primärt förklaras med brister i överföringsprocessen eller implementeringsaktörernas bristande förmåga att hantera sin uppgift. I kontrast till tidigare forskning hävdar översättningsteoretiker att det istället är implementeringsaktörerna som är den centrala energikällan och villkoret för att de ska vilja ta sig an ett koncept och sprida det vidare är möjligheten att anpassa konceptet efter eget intresse. Ett betydande inslag i översättningsteorin är alltså tanken att aktörernas inflytande och tolkningsutrymme i förhållande till konceptets innehåll är en grundläggande förutsättning för konceptets spridning. Avvikelser från politiska intentioner och standardtolkningar kan i det sammanhanget betraktas som en nödvändighet. Det här står i tydlig kontrast till det rationalistiska top-down perspektivet som inleder den teoretiska genomgången i rappor-

ten, där den lyckade implementeringsprocessen innebär ett mekaniskt och ”lydigt” genomförande av beslut.

Översättningsteorin ger av förklarliga skäl inga anvisningar kring hur en lyckad implementering ska genomföras. I själva frasen ”lyckad implementering” ligger en underförstådd tanke om att resultatet ska motsvara grundidén, vilket går stick i stäv med översättningsteorins utgångspunkter. Vad teorifältet bidrar med är istället en beskrivning av hur en översättningsprocess går till. Här definierar Czarniawska och Joerges (1996) fem stadier:

1. *Losskoppling* är det inledande stadiet då inspiration till idén hämtas från en tid/plats till en annan tid/plats.
2. *Förpackning* innebär att idén översätts till en prototyp, en modell eller en kod som kan förmedlas vidare i fältet.
3. *Den resande idén*, motsvarar ett skede då idén blir presenterad vidare i fältet.
4. *Omsättning till handling i den lokala kontexten* sker när modellen möter den befintliga praktiken där den tillämpas. Det femte och sista stadiet inträffar när idén blir till en för-givet-tagen institution, som i sin tur behöver kopplas loss och bli omtolkningsbar för att den återigen ska kunna resa i tid och rum.

Utifrån översättningsteori kan man därmed definiera handlingsfrihet och tolkningsutrymme som gynnsamma faktorer för implementering av ett koncept. På motsvarande sätt kan brist på handlingsfrihet och tolkningsutrymme betraktas som begränsande faktorer.

Sammanfattningsvis kan man säga att implementeringsforskningen tycks präglas av en viss spretighet. Det finns olika

uppfattningar om hur och var politiken formas och vilka processer eller fenomen som är intressanta och möjliga att undersöka. Något tydligt teoretiskt ramverk att förhålla sig till, eller någon vedertagen analysmodell att använda för att förstå och förklara ett empiriskt exempel på implementering finns egentligen inte. En framkomlig väg är då att utgå ifrån det specifika studerade fallet och ställa det i relation till de olika perspektiv och förklaringsfaktorer som har bäring på studiens empiri. Den teoretiska genomgången kan då sägas visa att den styrningsform som uppdraget om kompetensplattformar genomsyras av är den komplexa interaktiva styrningsmodellen där koordinering och samordning ses som centrala implementeringsstrategier. I uppdraget om kompetensplattformen finns en rad skrivningar som ligger i linje med Hedlunds och Montins (2009) definition av denna styrningsform, exempelvis att ”*samverkan ska ske med relevanta regionala och lokala aktörer, att samråd och dialog ska föras med statliga myndigheter inom kompetensförsörjningsområdet*”. Vidare ska uppdraget ”*genomföras i dialog med berörda aktörer i angränsande län och förhålla sig till näringslivets och arbetsmarknadens behov samt funktionella arbetsmarknadsregioner*” (Regeringskansliet 2010). Allmänt utgår rapporten ifrån ett bottom-up perspektiv på så sätt att det är implementeringsaktörerna - genomförarna eller tillämparna - som står i fokus. Ett viktigt inslag i studiens syfte och frågeställningar handlar om hur tillämparna uppfattar och tolkar kompetensplattformens idémässiga innehåll och vad dessa tolkningar betyder för hur uppdraget omsätts i praktiken. Här kan översättningsteori bidra med betydelsefulla analytiska utgångspunkter genom dess fokus på implementeringsaktörernas utrymme att tolka och definiera ett koncept efter egna

intressen som en central faktor för fenomenets potentiella attraktionskraft och dess möjlighet att omsättas till handling i den lokala kontexten (Czarniawska & Sevón 1996). Vidare kan kunskap om tillämparnas kännedom om implementeringsobjektet, samt kunskap om deras vilja och förmåga att genomföra implementeringen, bidra till förståelsen av hur uppdraget om kompetensplattformen uppfattas och omsätt i praktiken. Här kan även generella, lokala, samt speciella lokala förutsättningar, liksom kontextuella faktorer ses som viktiga analytiska kategorier med bäring på tillämparnas förståelse av, och deras praktiska handlande i relation till, uppdraget (se Johansson 2004; Nilsen, Roback, Krevers 2010).

Efter den här inledande sektionen där studiens bakgrund, upplägg och teoretiska utgångspunkter redovisats följer nu tre resultatavsnitt. Det första avsnittet – *Kompetensplattformens utveckling 2010-2012: exempel Fyrbodal i Västra Götaland* – är en mer ingående beskrivning av det faktiska händelseförloppet under etableringsfasen. De efterföljande två avsnitten, *Uppfattningar om kompetensplattformens idé, syfte och organisering*, samt *Erfarenheter av etableringsfasen* belyser de uppfattningar och erfarenheter som de centrala aktörerna – genomförarna av kompetensplattformen i Fyrbodal – ger uttryck för. Samtliga avsnitt är primärt baserade på information som genererats i samband med de intervjuer som genomförts med dessa aktörer.

KOMPETENSPLATTFORMENS UTVECKLING 2010-2012: EXEMPLET FYRBODAL I VÄSTRA GÖTALAND

I texten som följer beskrivs hur arbetet med kompetensplattformensarbete utvecklade sig i Fyrbodal under perioden 2010 till 2012. Beskrivningen är strukturerad i tre administrativa, tillika geografiska, nivåer eller områden: den övergripande regionala nivån (Västra Götalandsregionen), den delregionala nivån (Fyrbodals kommunalförbund) och den lokala nivån (de 14 kommunerna).

VÄSTRA GÖTALANDSREGIONEN

Etableringsfasen av kompetensplattformen i Västra Götaland formulerades initialt som ett projektarbete med en löptid på tre år (januari 2010 till och med december 2012). Tanken var alltså att kompetensplattformen skulle vara på plats från och med tidig vår 2013. Hösten 2010, då granskningsprojektet startade, befann sig kompetensplattformensarbete till stor del i en planerings- och förankringsfas. Enligt medarbetarna på enheten Kunskap och kompetens var ambitionen att identifiera tänkbara aktörer med betydelse för kompetenssamordning i regionen för att sedan ta kontakt, väcka intresse och diskussion, organisera möten och initiera samverkan. Denna ambition omvandlades också i viss mån till handling. Bland annat skapades en grupp tillsammans med regionens 20 folkhögskolor, där just folkhögskolornas roll i kompetensplattformens-

arbetet diskuterades. Arbetet resulterade så småningom i en rapport (Johansson mfl 2011). Vidare påbörjades ett arbete med att utveckla ett it-verktyg för analys av kompetensbehov och utbud på regional nivå. Regionen arrangerade även ett så kallat kompetensforum dit företrädare för såväl utbuds- som behovsperspektiven bjöds in liksom de fyra kommunalförbundens representanter.

I intervjuer med ansvariga på regional nivå framskyntar att man vid denna tidpunkt hade trott sig ha kommit betydligt längre än vad man i realiteten hade gjort. Ett skäl till fördröjningen var att rekryteringen av den processledare man planerat att anställa för att leda det regionala kompetensplattformarbetet dragit ut på tiden. Ett annat skäl som angavs var det nyligen genomförda regionvalet som bromsat upp alla former av beslut och initiativ. Trots dessa hinder uttryckte man en förhoppning om att under 2011 kunna få fram en modell för kompetenssamordning på delregional nivå. I samarbete med kommunalförbunden tänkte man sig ha formulerat en idé om hur en delregional struktur kunde se ut, definierat vilka aktörer som skulle ingå, förankrat idén hos relevanta aktörer samt operationaliserat kompetenssamordningen i it-verktyget.

Runt årsskiftet 2010/2011 rekryterades slutligen en processledare, men förhoppningarna om ett mer progressivt arbete realiserades inte. Istället hamnade det regionövergripande arbetet i ett låst läge. Låsningen tycks dels bottna i regioninterna motsättningar kring kompetensplattformens betydelse och hur arbetet borde organiseras, dels i att processledaren och kommunalförbundens representanter gick in i samarbetet med olika uppfattningar om kommunalförbundens roll i sammanhanget. 2011 kom att bli ett år präglad av intern handlingsförlamning och havererat samarbete mellan regionen och kom-

munalförbunden. Under senhösten valde så processledaren att avsluta sin tjänst. Kort därpå genomfördes en omorganisation inom Västra Götalandsregionen som bland annat innebar att enheten Kunskap och kompetens kom att inkluderas i enheten för Forskning, utveckling och utbildning. Konsekvensen blev att kompetensplattformens frågor sprängdes in i regionens övriga uppdragsområden. På enheten Kunskap och kompetens upplevdes omorganisationen som mycket positiv. Att det generellt varit svårt att få gehör för kompetensfrågor är något som påtalas i flera av intervjuerna och intervjupersonerna uppfattar att organisationsstrukturen, där kompetensplattformens frågor tidigare behandlades isolerat, varit en betydande faktor. I den nya organisationen lyfts istället kompetensfrågor rent allmänt fram och dess relevans synliggörs i flera olika sammanhang, menar man.

FYRBODAL, KOMMUNALFÖRBUNDET

Fram till hösten 2010 arbetade kommunalförbundet i huvudsak utifrån ett delregionalt perspektiv med fokus på att förankra idén hos olika behovs- och utbudsaktörer i Fyrbodalområdet. Under denna period var Västra Götalandsregionen och de andra kommunalförbunden i regionen de främsta samverkansparterna. Parallellt med det regiongemensamma arbetet genomförde man inom Fyrbodal ett pilotprojekt inom ramen för kompetensplattformarbetet. Bakgrunden är att regeringen inför höstterminen 2010 aviserade en extra utlysning av medel för platser inom yrkeshögsko-

lan och yrkesvux⁶, riktade till de av krisen särskilt drabbade fordonskommunerna i Fyrbodalen. Från kommunalförbundets sida såg man här en möjlighet att använda utlysningen som ett praktiskt fall och genomföra en pilotstudie för att testa metodik och konkretisera hur en kompetensförsörjningsanalys kan genomföras (Västra Götalandsregionen 2010). Pilotprojektet avslutades under våren 2010 och har fungerat som ett avstamp för det fortsatta arbetet. I rapporten förslås att kompetensplattformens struktur på delregional nivå bör organiseras kring en analysgrupp som fördelar arbetet. En utbildningsexpert bör vara samordnande part, gärna anställd på kommunalförbundet, och med resurstöd från Västra Götalandsregionen. Den delregionala interna organiseringen i Fyrbodalen kan sägas stå i samklang med dessa rekommendationer.

Mot slutet av 2010 var ambitionen att tillsammans med de andra tre kommunalförbunden och Västra Götalandsregionen ta fram en grundmodell för kompetensplattformens struktur – en modell som därefter skulle anpassas till respektive delregions förutsättningar. Denna kombination av samverkan och autonomi, präglad av målsättningen att ta vara på respektive delregions styrka, samtidigt som man ger var och en specifik karaktär och förutsättningar utrymme, uppfattades som mycket positiv av medarbetarna på Fyrbodals kommunalförbund. Men våren 2011 tog arbetet en annan riktning. Trots den positiva känslan avstannade i stort sett det regionövergripande samarbetet och under våren 2011 släpptes allt mer tanken på en gemensam grundmodell. De olika delregionerna i Västra Götaland kom därmed att utvecklas i olika riktningar. Orsaken till händelseutveckling bottnar delvis i det vakuum som uppstått inom Västra Götalandsregionen: i brist på ini-

tiativ och vägledning från regionalt håll koncentrerade sig respektive kommunalförbund på sitt eget interna arbete. I Fyrbodalen beslöt man att satsa på en decentraliserad struktur genom etablerandet av lokala kompetensplattformar i delregionens samtliga kommuner. I Skaraborg valde man att i stort sett inte involvera kommunerna alls, utan inriktade arbetet på en samverkan mellan kommunalförbundet och olika branschorganisationer. Samma vägval gjordes inledningsvis i Sjuhärad, men medarbetarna på enheten Utbildning i Fyrbodalen säger att man i Sjuhärad efterhand har börjat överväga att involvera kommunerna. I Göteborgsregionen koncentrerade sig kommunalförbundet på att ta fram ett it-verktyg för behovsanalys. Att varje delregion skulle arbeta efter sina egna förutsättningar var i och för sig en uttalad ambition redan från början, men detta skulle kombineras med en tydlig samordning från regionen. Skälet till den specifika inriktning som arbetet tog i just Fyrbodalen var främst att kommunalförbundets tidigare förankringsarbete resulterat i en övertygelse om behovet av att ta ett lokalt avstamp. Framförallt hade man kommit till insikten om nödvändigheten att gå via den lokala nivån för att få kontakt med behovssidan. En av kommunalförbundets företrädare argumenterar här för den valda strategin:

Ett företag är ju alltid lokalt, höll jag på att säga. De har ju alltid ett kontor någonstans oftast, ja det kan ju vara ett web-företag, men då sitter väl burken någonstans. Och det är klart att det är svårt att tänka sig att alla de här olika arbetsplatserna ska ha direkt-connection med Västra Götalandsregionen på ett kontor inne i Göteborg, va. Det måste finnas mellansteg. Och en liten företagare ute i en kom-

6. Det här är samma satsning som Västra Götalandsregionens representanter hänvisar till som skäl till att man inledningsvis valt att satsa på yrkehögskolan och yrkesvux som primära utbildningsaktörer.

mun – vad är det mest naturliga för dem att gå. Ja, de går till sin kommun. De ringer ju inte Västra Götalandsregionen.

Från och med 2011 utvecklades således arbetet i Fyrbodalsområdet mot en struktur där kommunbaserade, lokala kompetensplattformar kom att utgöra den grundläggande nivån för samverkan på kompetensförsörjningsområdet. Den kommunala förankringen handlar inte bara om geografi, utan även om att den kommunala förvaltningen ombads att ta ansvar för organiseringen och utförandet av det konkreta arbetet på lokal nivå. Rent praktiskt initierades samarbetet genom att samtliga kommunchefer ombads att utse en kontaktperson för det lokala kompetensplattformarbetet. Mottagandet från kommunernas sida beskrivs av kommunalförbundets medarbetare som blandat - på en del håll var man entusiastisk, medan andra förhöll sig lite mer avvaktande. Oavsett vilket utsågs kontaktpersoner i samtliga kommuner och under hösten 2011 påbörjade kommunalförbundets medarbetare en rad aktiviteter för att initiera det lokala arbetet: besök i kommunerna för att informera om kompetensplattformen, gemensamma möten för kontaktpersonerna, utskick av frågeformulär till kontaktpersonerna för insamling av information om kompetensbehovet i respektive kommun och så vidare.

Parallellt utvecklade kommunalförbundet även sin egen organisation genom att försöka bilda olika delregionala nätverk och grupperingar. I vilken mån det har lyckats faller utanför tidsramen för granskningsrapporten. Vad som kan nämnas är att medarbetarna på enheten Utbildning säger att behovssidan, det vill säga arbetsmarknadens intressenter i form av exempelvis branschorganisationer och enskilda arbetsgivare,

är allmänt svagt representerad i kompetensplattformarbetet så långt. Hittills har kommunalförbundet i huvudsak riktat in sig mot att söka kunskap om och involvera utbudssidan i kompetensplattformen. Skälet som ges kan sägas vara grundat i en tillgänglighetsprincip: intervjupersonerna har mer givna kontaktytor på utbudssidan i och med att de själva är medarbetare på en utbildningsenhet, de är också medarbetare inom en kommunal verksamhet, där utbildning, men inte lika självklart arbetsmarknad, finns med som ett givet ansvarsområde. Medarbetarna inom kommunalförbundet menar emellertid också att ett skäl till att man inte ägnat behovssidan samma uppmärksamhet är att den delregionala nivån inte har någon tydlig motpart inom det området. Precis som citatet ovan visar är det enskilda företaget lokalt förankrat. En branschorganisation har inte heller någon given delregional förankring. Offentlig verksamhet, skola och vård, representerar förstas behovsaktörer med kommunala, delregionala och regionala anknytningar, men övrig arbetsmarknad uppfattas som mer svårfångad. I den sista intervjun med kommunalförbundets företrädare frågar jag hur det kommer sig att man ännu inte riktat in sig på behovssidan (arbetsgivarna). En av medarbetarna ger sin syn på saken i följande citat:

Vi har inte de arenorna så lätt heller då. Det finns ju inga delregionala företag som vi kan prata med direkt, utan det sker ju ute i kommunerna på något sätt.

Kommunalförbundets strategi kan alltså sägas ha varit rationell i den meningen att man valt att börja med de inslag i kompetensplattformen där man har mest förhandskunskap och där man också har ett utarbetat kontaktnät att verka inom. Lite

senare i samma intervju ger en av företrädarna uttryck för att man trots allt har försökt att inkludera behovssidan i den delregionala organisation och man tycker sig se resultat av dessa insatser:

Vi har faktiskt bestämt att beredningen utbildning och beredningen näringsliv ska ha möte i augusti. Där har vi ett sätt, va. Det är ordföranden i de båda beredningarna som har bestämt det, så de har märkt att vi behöver ta upp de här frågorna tillsammans.

Vid tidpunkten för den sista intervjun med kommunalförbundets medarbetare (maj 2012) hade alltså en del initiativ tagits i riktning mot att få med behovssidan. Kontakter hade också tagits med ett antal strategiskt viktiga personer som ställt sig positiva till medverkan i ett delregionalt kompetensråd. Intervjupersonernas uppfattning är att en delregional kompetensplattform börjar ta form och att det finns ett embryo till organisatorisk struktur uppbyggd kring de lokala plattformarna och det planerade kompetensrådet. Kommunalförbundets medarbetare ser också ganska ljust på framtiden och samarbetet med Västra Götalandsregionen. I likhet med de regionala företrädarna menar medarbetarna på kommunalförbundet att den omorganiseringen som gjorts inom den regionala förvaltningen leder till att kompetensplattformarbetet i större utsträckning integreras i regionens verksamhet som helhet, vilket också signalerar att frågorna nu tillskrivs större signifikans. Kommunalförbundets företrädare säger sig också känna ett stort förtroende för den person som i samband med omorganiseringen tilldelats ansvaret för kompetensplattform-

arbetet inom regionen. "Men det har varit en resa", som en av intervjupersonerna uttrycker det.

KOMMUNERNA

Den konkreta kommunala förankringen inleddes med att samtliga kommunchefer kontaktades av kommunalförbundets medarbetare våren 2011 och ombads utse en kontaktperson för kompetensplattformarbetet. I första hand vände sig då kommuncheferna till medarbetare inom sina respektive utbildningsförvaltningar. Gruppen av kontaktpersoner har därigenom kommit att domineras av rektorer för kommunernas vuxenutbildning. Under perioden fram till våren 2012 har emellertid några kontaktpersoner bytts ut och även om det fortfarande finns en slagsida mot rektorer eller enhetschefer inom vuxenutbildning är gruppen nu mer blandad. Framförallt är det näringslivsutvecklare som tillkommit. I samtliga kommuner finns vid samma tidpunkt också någon form av aktivitet kring kompetensplattformarbetet, men variationen är stor. I vissa fall har man kommit ganska långt och har en etablerad struktur för kompetensplattformarbetet. I vissa fall har man också aktivt börjat kartlägga näringslivets behov för att utifrån detta behov initiera utbildningsinsatser. I andra fall har just de första kontakterna tagits för att få till stånd ett möte med personer som man tänker sig ska utgöra en struktur eller arbetsgrupp.

När det gäller hur man organiserat och strukturerat (eller hur man tänker sig den blivande strukturen för) kompetens-

plattformarbetet tycks kommunerna ha inspirerats av resultaten från det ovan nämnda pilotprojektet där en modell för etablerandet av en lokal kompetensplattform föreslås (Västra Götalandsregionen 2010). I sina resonemang kring hur och varför man valt just denna struktur refererar kontaktpersonerna emellertid inte till rapporten, utan snarare till den information man fått av kommunalförbundets medarbetare i olika sammanhang. Den modell som rapporten föreslår är primärt uppbyggd kring ett kompetensråd – ett råd sammansatt av strategiskt viktiga personer med kunskap om arbetsmarknadens behov (exempelvis näringslivsansvariga i kommunen, representanter för företagareföreningar, representanter för arbetsförmedlingen och liknande) samt personer med kunskap om utbildningssidans befintliga och tänkbara utbud (ansvariga för kommunens vuxenutbildning samt andra utbildningsaktörer). I rådet tänker man sig att behovs- och utbudssidan ska mötas för att kontinuerligt föra en dialog kring kommunens kompetensförsörjningsfrågor. En central funktion som pekas ut är *mäklaren*, vars uppgift tänks vara att överbygga vad kommunalförbundets medarbetare pekar ut som en av kompetenssamordningens stora knäckfrågor, nämligen den språkförbistring som råder mellan arbetsgivares beskrivningar av sitt kompetensbehov och utbildningssidans formuleringar kring utbildningsinnehåll. Rent praktiskt skulle mäklarens arbete bestå i att fånga upp arbetsmarknadens behov, till exempel genom personliga besök hos olika arbetsgivare, för att sedan i dialog med utbildningsanordnare hjälpa till att "översätta" kompetensbehovet i en adekvat utbildning.

Val av struktur eller modell för arbetet skiljer sig emellertid mellan stora och små kommuner på så sätt att de större kommunerna – Trollhättan och Uddevalla – har en modell upp-

byggd kring tre råd istället för ett. Här finns ett branschråd som primärt syftar till att fånga upp behovsfrågor, ett utbildningsråd där kunskap relaterad till utbudssidan samlas och ett kompetensråd som utgör själva kärnan där behov och utbud ska knytas samman. I Uddevalla är det chefen för Högskolecentrum Bohuslän som är kommunens kontaktperson och som har funktionen att samordna de olika rådens arbete. Trollhättan har motsvarande modell, men där är det enhetschefen för vuxenutbildningen som är kontaktperson. En central innehållslig skillnad mellan de två modellerna är att Högskolecentrum Bohuslän enbart har en anordnarroll när det gäller utbildning – Högskolecentrum Bohuslän *utför* alltså inga utbildningar i egen regi, man har inga lärare anställda, vilket vuxenutbildningsenheten i Trollhättan har och således kan vara både anordnare och utförare av utbildning. En annan skillnad är att det i Trollhättans arbete hittills lagts ett större fokus på den ovan nämnda mäklarfunktionen, det vill säga en person som personligen besöker olika arbetsgivare för att samla information om kompetensbehov för att sedan översätta behovet så att det blir möjligt för tänkbara utbildningsaktörer att omsätta informationen i en adekvat utbildning. Uddevallas arbete är i större utsträckning koncentrerat kring samverkan och kommunikation med olika branschföreträdare.

Strukturen för kompetensplattformarbetet i de mindre kommunerna (Bengtstors, Dals Ed, Färgelanda, Lysekil, Mellerud, Munkedal, Orust, Sotenäs, Strömstad, Tanum, Vänersborg och Åmål)⁷ är som sagt organiserad kring ett kompetensråd. Rektorer och/eller enhetschefer för vuxenutbildningen, liksom näringslivsutvecklare eller näringslivschefer är funktioner som genomgående finns med i dessa kompetensråd, antingen

7. Lysekil, Munkedal och Sotenäs samverkar i kompetensplattformarbetet. Det finns en kontaktperson i varje enskild kommun, men man bygger upp en gemensam struktur.

i egenskap av kontaktpersoner eller som representanter för kommunens utbildning eller näringsliv. Därutöver finns i olika omfattning företrädare för kommunernas arbetsmarknadsenheter, gymnasieskolans programråd, studievägledare, arbetsförmedlingen, företag- och köpmannaföreningar samt enskilda företagare representerade. Här ska man dock komma ihåg att kompetensråden i vissa fall ännu inte hade etablerats vid tidpunkten för intervjuerna, utan enbart existerade på idéplanet.

Beskrivningen av de lokala kompetensplattformarna ovan visar att utvecklingen i Fyrbodalen inneburit att ett stort ansvar för arbetet kommit att läggas på den kommunala vuxenutbildningen. Enligt kommunalförbundets medarbetare beror det primärt på att kommuncheferna i första hand valde att tillfråga just en rektor för vuxenutbildningen om hen kunde ta på sig rollen som kontaktperson. Från kommunalförbundets håll tolkar man detta som att kommuncheferna inte riktigt förstod vad kompetensplattformens arbete innebar – kommuncheferna tycks ha uppfattat kompetensplattformen som en ren utbildningsfråga menar kommunalförbundet. De två intervjuade kommuncheferna och kontaktpersonerna i de 14 kommunerna ger i viss mån en annan bild. Här tycks uppfattningen snarare vara att kommunalförbundets beskrivning av kompetensplattformens syfte och innehåll inledningsvis var mycket vag och att det inte heller gavs några direktiv kring hur det konkreta arbetet kunde bedrivas. Att det företrädesvis blev rektorer inom den kommunala vuxenutbildningen som ombads bli kontaktpersoner bottenar – ur kommunernas perspektiv – snarare i en ottydlighet i kommunikationen från kommunalförbundets sida.

Avslutningsvis ska jag säga några ord om skillnaderna i etableringstakt mellan de olika kommunerna. Det finns en rad faktorer som de lokala företrädarna själva kopplar till etableringstakten i den egna kommunen. Dessa faktorer utgör en del av den kommande resultatredovisningen, men det finns ett par aspekter som kan nämnas redan här. Byte av kontaktperson tycks i flera fall vara en orsak till en fördröjning i arbetet. Bytet kan i sin tur bero på personliga skäl (exempelvis pensionering), att kontaktpersonen bytt jobb eller slutat av andra orsaker. Det kan också handla om ett planerat byte av strategiska skäl, såsom att kommunchefen eller någon annan ansvarig person beslutat att kompetensplattformens arbete bör skifta fokus från utbildning till näringsliv. Den viktigaste förklaringen till skillnader i etableringstakt tycks emellertid vara i vilken mån uppdraget om kompetensplattformen ”landat” i en organisation vars befintliga verksamhet redan hanterar de frågor kompetensplattformen omfattar. I två kommuner – Uddevalla och Bengtsfors – fanns redan utarbetade samverkansformer i linje med kompetensplattformens idé vid den tidpunkt då kommunalförbundet vände sig till kommunerna. I fallet Uddevalla förlades ansvaret för kompetensplattformens arbete på Högskolecentrum Bohuslän, en organisation där man redan tidigare arbetat med liknande frågor. I intervjun beskriver kontaktpersonen organisationens övergripande verksamhetsmål:

Vårt uppdrag är att försöka få den här mixen av att ha ett bra utbud som kan matcha den efterfrågan som finns.

Mot bakgrund av att den ordinarie verksamheten i hög grad överensstämmer med kompetensplattformens intentioner

behövde Högskolecentrum Bohuslän ingen startsträcka i etableringen av kompetensplattformen – man kunde ganska omgående fokusera på den praktiska hanteringen av uppdraget.

Samma förhållanden kan sägas gälla Bengtsfors. I kommunen finns sedan dryga 10 år tillbaka en organisation uppbyggd kring kompetensförsörjningsfrågor. Organisationen finns inrymd i en byggnad som kommunen uppförde med det specifika syftet att samla näringsliv och utbildning under samma tak. Här finns kommunens näringslivsenhet, liksom den kommunala vuxenutbildningen. Det finns också möjlighet för företag att hyra kontor i byggnaden. Helt i linje med tanken bakom denna byggnad finns i Bengtsfors två kontaktpersoner för kompetensplattformens arbete – en näringslivsutvecklare och en rektor inom den kommunala vuxenutbildningen. Kontaktpersonerna menar att huset, den fysiska närheten mellan näringsliv och utbildning, har en avgörande betydelse för att man kommit så pass långt i kompetensplattformens arbete. En av dem ger här sin syn på saken:

Det här har gjort då att utbildnings- och näringslivsfolk jobbar väldigt nära varandra. Man träffas nästan varje dag och det gör att näringslivsutvecklaren vet allting om de utbildningar som bedrivs och som kan bedrivas, och utbildningsfolket får väldigt bra information om vad som händer ute i företagen.

Efter redogörelsen för etableringsfasen mer praktiska förlopp följer nu de två resultatavsnitt som lyfter fram tillämparnas uppfattningar, upplevelser och erfarenheter i samband med etableringen av kompetensplattformen i Fyrbodals kommun.

UPPFATTNINGAR OM KOMPETENSPLATTFORMENS IDÉ, SYFTE OCH ORGANISERING

I den aktuella rapporten är syftet att belysa vad som händer när ett relativt otydligt, vittomfattande och i någon mening gränsöverskridande uppdrag som kompetensplattformen ska omsättas i praktiken. En central fråga är vilken betydelse komplexiteten och tolkningsutrymmet har för hur uppdraget uppfattas och förstås av de aktörer som involveras i etableringen. I detta avsnitt står aktörernas resonemang kring kompetensplattformens idé och syfte i fokus. I viss mån blir även uppfattningar kring organisatoriska aspekter belysta. Texten är, i likhet med det föregående avsnittet, strukturerat i de tre nivåerna: den övergripande regionala nivån (Västra Götalandsregionen), den delregionala nivån (Fyrbodals kommunalförbund) och den lokala nivån (kommunerna).

VÄSTRA GÖTALANDSREGIONEN

De uppfattningar kring kompetensplattformens idé och syfte som de två regionala företrädarna ger uttryck för skiljer sig en del åt och redovisas därför var för sig. Processledaren intar ett lite annat perspektiv jämfört med den medarbetare inom enheten Kunskap och kompetens som varit med under hela etableringsfasen. Inledningsvis presenteras den senares uppfattningar, följt av en redovisning av processledarens perspektiv.

Medarbetarens resonemang kring kompetensplattformens

idé och syfte ligger till viss del ganska nära regeringsuppdragets formulering. Ett längre avsnitt från en av de tidiga intervjuerna har sammanfattats för att ge en bild av hur kompetensplattformen idé och syfte uppfattas:

Syftet med plattformen är att ge ett verktyg för samlad analys av befintlig kompetens hos arbetskraften, efterfrågad kompetens på arbetsmarknaden samt utbudet av utbildningar. Verktöget ska både ge en nulägesbeskrivning samt underlag för analyser av kompetensbehovet på kort och lång sikt. Plattformarna ska primärt fungera som verktyg för strategisk bedömning av utbildningsinsatser, det vill säga ge information om vilka utbildningar som ser ut att kunna ge bästa möjliga resultat i termer av efterfrågad arbetskraft. Mer specifikt är tanken att utbildningsanordnare ska ges bättre och säkrare underlag inför ansökningar om att inrätta en viss utbildning. Vidare ska utbildningsfinansiärer, framförallt staten, få ett bättre underlag för bedömning av vilka utbildningar man bör bevilja medel för. Möjligheten till återkoppling på nationell nivå, det vill säga att staten genom plattformarna ska kunna utvärdera huruvida de satsningar man gjort var det rätta finns också formulerat i uppdraget. Kompetensplattformen kan därmed också ses som ett verktyg för utvärdering av statens nationella satsningar inom kompetensförsörjningsområdet.

Individens val och utbildningens "andra" värden

Utöver mer uppdragsanknutna uttalanden, är *individens val* och *livslångt lärande* två teman som återkommer i intervjuerna. Dessa teman relateras dock inte till uppdragsformuleringen. Snarare tycks intervjupersonen uppfatta att individperspektivet och det livslånga lärandet är två viktiga aspekter som riskerar att glömmas bort om man gör en bokstavlig läsning av uppdraget. I viss mån kan man säga att intervjupersonen tar spjörn *mot* innehållet i uppdraget och framhåller vikten av att tydligare lyfta in individperspektivet och det livslånga lärandet i kompetensplattformarbetet. I flera intervjuer antyds en vilja att tona ned en strikt koppling mellan arbetsmarknadens kompetensbehov och utbildningsutbudet. En utveckling i den riktningen är något som den intervjuade medarbetaren på enheten Kunskap och kompetens inte helt och hållet sympatiserar med:

Jag kan tycka att det är en intressant bas att utgå ifrån, men inte liksom att den behöver styra det helt och hållet. Där tycker jag att individens val måste finnas med, men jag tror också att valmöjligheterna kan se annorlunda ut om utbudet ser annorlunda ut. Alltså, jag tror någonstans att det här med kunskapsunderlaget, det måste vi ha för att få en viss överblick i alla fall, men jag tror... jag vet inte hur jag kort ska formulera det här, men... alltså någonstans vill jag ha ett livslångt lärande perspektiv i det hela.

Tvekan inför tanken att styra utbildningsinnehållet i riktning mot arbetsmarknadens behov sker med utgångspunkt i värdandet av individens fria val – utbildningsutbudet bör i någon mån utgå ifrån individers mer personliga preferenser. Att det varken är möjligt eller ens vettigt att fullt ut försöka styra individers utbildningsval mot arbetsmarknadens behov framhålls, liksom det omöjliga i att förutsäga vilka val individerna kommer att göra. Att uppdragets intentioner i den meningen är svåra att realisera uppfattas emellertid inte som något större problem. Citatet ovan antyder istället att tolkningen av kompetensplattformens centrala syften är att synliggöra var jobben finns och vilka utbildningsmöjligheter som finns. Synliggörandet ger sedan individen ökade möjligheter att göra välinformerade val utifrån sina egna preferenser.

Tanken om det livslånga lärandet är en andra utgångspunkt för ifrågasättandet av den mer bokstavliga läsningen av uppdraget. Begreppet ”livslångt lärande” preciseras inte i intervjun, men om man utgår från sammanhanget i citatet, där en anpassning av utbildningsutbudets till arbetsmarknadens behov diskuteras, kan man tänka sig att det som avses är utbildningens mer demokratiska och allmänbildande värden, värden som inte direkt kan kopplas till praktisk ”yrkesnytta”. Reflektioner kring dessa aspekter tycks intervjupersonen sakna i uppdraget om kompetensplattformen. Att kompetensplattformen syftar till en synkronisering mellan utbildningsutbud och kompetensbehovet på arbetsmarknaden är inget som intervjupersonen bestrider, men intervjuerna tyder på en uppfattning om att det finns ett tolkningsutrymme, ett utrymme att utifrån egna övertygelser vidga förståelsen av vad kompe-

tensplattformensarbete bör åstadkomma. Följande citat är ett ytterligare exempel på detta:

Alltså, det var klart, från regeringshåll är det att man ska effektivisera – det var ju att här har vi liksom utbud av arbetskraft och så efterfrågar man någont annat. Och man ser också att kompetensför-sörjningsfrågorna är oerhört viktiga för regional utveckling. Och det är klart, man kan tänka att det blir effektivare också va, men jag vet inte, jag känner inte att det är den största drivkraften, utan det är mer liksom att man funderar kring frågorna, att frågeställningarna blir viktiga.

Regionens och näringslivets betydelse

Tolkningsutrymme är ett begrepp som har en positiv klang, men i intervjuerna med processledaren kretsar resonemangen kring kompetensplattformens idé och syfte i stor utsträckning kring det problematiska med just tolkningsutrymmet. Primärt är det organisatoriska eller strukturella dimensioner som processledaren reflekterar över snarare än det idémässiga innehållet, men strukturen relateras till konsekvenser med bäring på kompetensplattformens syfte och därför tas dessa reflektioner upp här.

Processledaren kan sägas ha en uppdragsnära förståelse av kompetensplattformens idé och syfte, även om denna förståelse i första hand är en konstruktion baserad på den kritik som processledaren för fram mot den utveckling som skett i Västra Götaland och Fyrbodalen. I uppdraget framhålls den regionala

nivåns betydelse, liksom vikten av att knyta ihop en rad olika politikområden. Med utgångspunkt i dessa intentioner hävdar processledaren att uppdragets tolkningsutrymme i fallet kompetensplattformen Västra Götaland och Fyrbodal lett arbetet i en mindre lyckad riktning: kompetensplattformen har fått en slagsida mot det delregionala och lokala perspektivet på be- kostnad av det regionala perspektivet, vilket i sin tur medfört att de tänkta kopplingar mellan olika politikområden som görs i regeringsuppdraget (näringsliv, tillväxt, arbetsmarknad och utbildning), inte har kunnat realiseras. Kompetensplattformen har i hög utsträckning kommit att handla om utbildning och primärt kommunal vuxenutbildning, menar processledaren, som uttrycker en oro över att kompetensplattformen riskerar att reduceras till en delregional samverkanstruktur för kommunal vuxenutbildning:

Processledaren: Det intressanta i det här uppdraget, tycker jag då personligen, att man gör den kopplingen mellan politikområden, som inte är gjord tidigare. Och vi tycker att strukturerna finns. Vi har våra styrkeområden utpekade, vi har våra innovationsplattformar igång, vi har science parks som sitter där som är en befintlig struktur som vi kan göra alltihopa det här inom. Men på något sätt så har det blivit den här väldigt kraftiga tippningen mot kommunal vuxenutbildning. Det har blivit så stort fokus på det så att vi har liksom tappat förmågan att göra de kopplingarna.

Intervjuare: Hur kommer det sig att det har blivit den tippningen, som du säger?

Processledare: Det var nog det här beslutet att gå in

i samverkan med kommunalförbunden så tydligt, den här väldigt distribuerade modellen man valde. Ut med pengarna till kommunalförbunden så att de får sätta dem i arbete. Det är liksom där pengarna har lagts... följden av det blir att vi nu har pengar i arbete, ganska mycket pengar i arbete i kommunalförbunden, som dessvärre inte, tror jag, kommer hela regionen till del. Vi hade kunnat få mer utväxling för dem. Det är jag ganska övertygad om, om vi hade jobbat på ett annat sätt.

Kompetensplattformen i Västra Götaland har, enligt processledaren, utvecklats i en riktning där utbildning, och framförallt kommunal vuxenutbildning, kommit att utgöra navet. Precis som processledaren påpekar gjorde regionen ett vägval när de vände sig till kommunalförbunden – ett vägval som processledaren anser har medfört konsekvenser för kompetensplattformens innehåll och syfte. Utifrån sin egen bakgrund inom det privata näringslivet uppfattar processledaren att näringslivsperspektivet tappats bort i kompetensplattformens arbete.

Och jag som själv kommer från näringslivshåll tycker att det var uppenbart och fortfarande är helt uppenbart att vi saknar näringslivsperspektivet. Vi har inte den upparbetade dialogen med näringslivet som vi behöver för att få en bild av det här.

Sammanfattningsvis kan man säga att de regionala företrädarnas uppfattningar om kompetensplattformens idé och syfte bottnar i en bokstavig läsning av uppdragets faktiska formuleringar.

ringar om än med lite olika utgångspunkter. Processledarens förståelse är tydligare förankrad i ett näringslivsperspektiv, medan den andra intervjupersonens resonemang i större utsträckning bottenar i ett utbildningsperspektiv. Den senare ger också uttryck för en alternativ tolkning av uppdragets idé och syfte, som i någon mån ifrågasätter den bokstavliga läsningen. Här betonas istället individens frihet att välja utbildning utifrån egna preferenser. Utbildningens värden utöver yrkespraktisk nytta lyfts också fram.

FYRBODAL, KOMMUNALFÖRBUNDET

Även på kommunalförbunds nivå förmedlas en relativt bokstavlig förståelse av kompetensplattformens idé och syfte. Exempelvis ger en av medarbetarna på utbildningsenheten följande beskrivning:

Målet med kompetensplattformen är att utbildningsanordnare, arbetsgivare, politiker, myndigheter och individerna ska få ett underlag för att kunna ta rätt beslut när det gäller utbildningsplanering, ansökningar, rekryteringsfrågor, beviljade anslag till utbildningssatsningar, val av kompetensutveckling. Om den fungerar på det sättet bidrar den till ökad tillväxt i regionen.

Kommunalförbundets medarbetare uttrycker genomgående en stark tro på kompetensplattformen som idé i bemärkelsen verktyg för en effektivare matchning mellan utbildningsutbud och behov av kompetens på arbetsmarknaden. Det är ett tyd-

ligt fokus på utbildningsrelaterade frågor i intervjuerna, vilket förmodligen delvis beror på att kommunalförbundet redan från början riktade in sitt arbete mot de utbildningsrelaterade dimensionerna i kompetensplattformen.

Matchning i centrum

I jämförelse med Västra Götalandsregionens företrädare tycks medarbetarna inom Fyrbodals kommunalförbund i större utsträckning förespråka en tydlig styrning av utbildningsutbudet i riktning mot ett dokumenterat kompetensbehov. Man förespråkar också mer uttalat en aktiv påverkan på individer så att de agerar och väljer utbildningar i enlighet med de kompetensbehov som kartlagts genom kompetensplattformen. En underliggande utgångspunkt tycks vara att människors utbildningsval primärt bottenar i arbetsrelaterade motiv – människor utbildar sig för att skaffa sig efterfrågad yrkeskompetens. Om utbildningen inte leder till ett arbete upplever förmodligen individen att hen har valt fel utbildning och dessa felval kan kompetensplattformen hjälpa till att förhindra. I en av de tidiga intervjuerna säger en av medarbetarna på kommunalförbundet följande:

Om matchningen ska fungera krävs att individerna agerar i enlighet med det kompetensbehov och det utbildningsutbud som exponeras via plattformen. Här kan det bli aktuellt med marknadsföring för att försöka locka individerna att kompetensutveckla sig i rätt riktning...men sedan är det ju så att om utbildningsutbudet är styrt av arbetsmarknadens behov kommer de utbildningar som erbjuds att leda till efterfrågad kompetens. Risken att man gör ett

felval när man väl bestämmer sig för att satsa på en utbildning blir inte så stor då.

Om man gör en bokstavlig läsning av uppdraget, där matchningsproblematiken utgör kärnan, är denna utgångspunkt inte särskilt förvånande och den behöver inte heller representera intervjupersonens syn på syftet med utbildning i största allmänhet. Samtidigt representerar denna utgångspunkt trots allt en uppfattning om kompetensplattformens centrala idé och uppgift, en uppfattning som i viss mån skiljer sig från de regionala företrädarens förståelse genom den tydligare betoningen på styrning av utbildningsutbud mot arbetsmarknadens behov och påverkan på individer för att de ska välja "rätt". Samtidigt tonar medarbetarna på kommunalförbundet, i likhet med den ena regionala företrädaren, ned förväntningarna när det gäller att åstadkomma den här typen av synkronisering. Bakgrunden är emellertid mer praktisk än ideologisk. Intervjupersonen i citatet nedan pekar på det praktiskt omöjliga i att kartlägga arbetsmarknadens kompetensbehov fullt ut, men säger samtidigt att den kunskap man kan få fram genom kompetensplattformen är meningsfull. I exemplet nedan relateras nyttan till möjligheten att få fram säkrare kunskapsunderlag beträffande reella kompetensbehov, något som anordnare av yrkehögskoleutbildningar måste påvisa i sina ansökningar om medel för att bedriva en utbildning:

Vi kommer aldrig veta till 100 procent behoven, vi kan snäppa upp det lite grann och få det lite mer spetsigt då, så när man får behovsprofilen så kan de olika som söker yrkehögskoleutbildningar se att ja, men där finns ett reellt behov, vi söker på det och

så skickar vi med den här profilen till yrkeshögskolemyndigheten. Det finns en behovsprofil här som vi har gjort på Fyrbodalnivå. Den visar väldigt tydligt att det finns ett stort behov inom Fyrbodal, eller om vi pratar hela Västra Götaland.

Kommunens dubbla roller

I likhet med processledaren uppehåller sig kommunalförbundets företrädare en hel del vid organisatoriska aspekter och man resonerar kring dessa i termer av potentiella risker i förhållande till realiseringen av kompetensplattformens idé och syfte. Kommunalförbundets förståelse av uppdragets intentioner domineras av målet att uppnå en effektivare matchning mellan utbildningsutbud och arbetsmarknadens kompetensbehov. Den organisatoriska aspekt som uppfattas utgöra en möjlig risk i detta sammanhang är att kommunerna, och framförallt den kommunala vuxenutbildningen, kommit att få en så pass central roll i kompetensplattformens arbete. Att kompetensplattformen bör vara lokalt förankrad ser man som nödvändigt – det är en strategi som kommunalförbundets medarbetare själva har valt - samtidigt uppfattar de att kommunernas roll i kompetensplattformens arbete är problematisk. Kärnan i problemet rör kommunens, och specifikt den kommunala vuxenutbildningens, dubbla roller i förhållande till kompetensplattformens syfte: dels har kommunen ansvar för medborgarnas bästa, vilket bland annat innefattar att åstadkomma bästa möjliga förutsättningar när det gäller exempelvis utbildningsutbud, dels är kommunen en stor producent av utbildning.

I de inledande intervjuerna med kommunalförbundet ges en

del uttryck för att samtliga kommuner inte är så positiva till kompetensplattformen. Kommunalförbundets uppfattning är i detta skede främst baserat på möten med kommunpolitiker och tjänstemän inom de olika kommunernas utbildningsenheter – det mer konkreta lokala förankringsarbetet var vid denna tidpunkt ännu inte påbörjat. Enligt kommunalförbundets medarbetare riktades skepticismen främst mot idén om ett samarbetsavtal mellan vuxenutbildningarna inom Fyrbodal, en idé kommunalförbundet starkt förordar. Kommunalförbundets företrädare uppfattar att denna idé skapar oro i vissa kommuner eftersom den egna kommunens utbildning då utsätts för konkurrens. I de senare intervjuerna menar intervjupersonerna att problemen har förstärkts till följd av att ansvaret för de lokala kompetensplattformarna i stor utsträckning hamnat på kommunernas utbildningsenheter och i första hand på rektorer för vuxenutbildningen. Som rektor för vuxenutbildningen axlar man då två roller: dels har man ett övergripande ansvar för analys av vilka kompetenser och utbildningar det finns ett behov av på arbetsmarknaden, dels är man utförare eller producent av utbildning. Den uppenbara risken, menar kommunalförbundets företrädare, är att den behovsanalys som görs i kommunerna då färgas av helt andra faktorer än behovet av kompetens. Ett tydligt exempel på en sådan faktor är tillgången på lärarkompetens inom den egna verksamheten. Det här är en intressekonflikt som måste hanteras, menar kommunalförbundet:

Ja, alltså, det är ju en ständig intressekonflikt när vi pratar vuxenutbildning och kompetensplattformen. Därför att kommunen är och ska vara företrädare för sina medborgare, att de får en så bred utbildningsmöjlighet som möjligt, så många alterna-

tiv som möjligt. Men så har de en enhet som bedriver utbildning, som är beroende av att gå ihop. Ja, då måste man börja ta hänsyn till den här enheten också för att den ska överleva. Och då blir det så här att man tänker nej, men den där utbildningen, den lägger vi nog i vår egen kommun. Det är inte så bra för kommuninnevånarna i det här området, men det är bra för vår egen enhet. Förstår du? Nu är jag oerhört fyrkantig och så, men bara för att göra det tydligt. Alltså det blir hela tiden en konflikt i detta. Jag menar, man producerar själv och man har andra som också vill börja producera och man ska företräda sina kommuninnevånare och man ska vårda sin egen producent. Det är svårt.

Kommunalförbundets medarbetare uppfattar att medvetenheten om detta problem befinner sig på olika nivå i de olika kommunerna – en del kommunala kontaktpersoner tycks mycket medvetna om riskerna, medan andra inte reflekterar närmare över situationen. Mitt eget intryck är att det på det stora hela finns en ganska stor medvetenhet bland kontaktpersonerna och att resonemang med utgångspunkt i ”utförarperspektivet” eller ”producentperspektivet” bara skymtar igenom i enstaka intervjuer. Skillnaden mellan min egen och kommunalförbundets uppfattning kan eventuellt handla om tid. Flertalet av intervjuerna med kontaktpersonerna gjordes i ett ganska sent skede av studien och kommunalförbundets arbete med att informera de kommunala företrädarna om kompetensplattformen kan ha resulterat i en ökad medvetenhet. I vilken mån medvetenheten sedan ger avtryck i hur man faktiskt agerar är en annan sak. I samtalen kring kommunens, eller snarare vux-

enutbildningsenheternas, dubbla roller säger nästan samtliga vuxenutbildningsrektorer att just hen är fullt medveten om de två olika rollerna och att den egna vuxenutbildningens intressen och överlevnad absolut inte skulle prioriteras på bekostnad av kompetensplattformens intentioner: om kommunens vuxenutbildning inte har resurser eller kompetens att bedriva en efterfrågad utbildning agerar man istället anordnare eller mäklare och ser till att en annan utbildningsaktör utför den efterfrågade utbildningen. För att styrka redogörelsen för kontaktpersonernas utgångspunkt presenteras ett citat från en intervju på den lokala nivån. Här förmedlar en av de kontaktpersoner som är rektor inom vuxenutbildningen sin ståndpunkt:

Finns det ett område där vi har bra kompetens ska vi göra det, men det finns många områden där andra är mycket bättre lämpade att bedriva utbildningen än vi. Däremot så kan vi ha en viktig mäklarfunktion då eftersom man i regel kan mycket om utbildning.

En intressant reflektion är att samtidigt som kontaktpersonerna genomgående resonerar kring sin egen medvetenhet kan de påpeka att "andra" kommunala företrädare förmodligen inte tänker på samma sätt och man säger sig till och med vara ganska säkra på att det finns en hel del vuxenutbildningsrektorer som i första hand bevakar den egna verksamhetens intressen.

Om man ska summera den förståelse av kompetensplattformens idé och syfte som kommunalförbundet representerar kan man säga att den jämfört med de regionala företrädarnas tolkning är i lägre grad ifrågasättande eller omtolkande. I viss mån

framförs kritik mot kompetensplattformens organisering där den kommunala vuxenutbildningen kommit att axla en stor del av det lokala ansvaret och inflytandet, men där regionens företrädare ser kommunalförbundets centrala roll i kompetensplattformens arbete som den primära orsaken till denna utveckling, menar kommunalförbundet att valet av vuxenutbildningsrektorer som kontaktpersoner är den primära orsaken. Uppfattningen om risken med denna utveckling skiljer sig i viss mån också. I kommunalförbundets tolkning är farhågan främst att vuxenutbildningens egenintresse, dess överlevnad som utbildningsproducent, sätts före syftet att verka för ett behovsrelaterat utbildningsutbud, medan regionens företrädare i större utsträckning lyfter fram risker relaterade till mer övergripande strategiska frågor såsom ett bristande näringslivsfokus och att den regionala nivån kommer i bakgrunden. Konsekvensen av farhågorna är emellertid densamma: kompetensplattformens yttersta syfte, att synkronisera utbildningsutbudet med arbetsmarknadens kompetensbehov, riskerar att inte realiseras.

KOMMUNERNA

Den kommunala uppfattningen, eller snarare uppfattningarna, om kompetensplattformens idé och syfte är baserad på intervjuer med kommunernas kontaktpersoner samt de två kommunchefer som intervjuats inom ramen för studien. Därutöver har diskussioner som förts i samband med det av kommunalförbundet arrangerade mötet för kontaktpersoner våren 2012 vägts in i redogörelsen.

Innan jag mer specifikt går in på den lokala nivåns resonemang kring kompetensplattformens idé och syfte ska jag nämna några ord om intervjupersonernas mer allmänna förhållningssätt i relation till uppgiften att etablera lokala kompetensplattformar. I intervjuerna kan man iaktta en skillnad i förhållningssätt och fokus mellan kommuner som kommit lite längre, respektive lite kortare, i sitt etableringsarbete. I de kommuner som kommit relativt långt resonerade kontaktpersonerna mer kring praktiska frågor, till exempel hur man skapar en bra organisation för kompetensplattformarbetet, hur det i praktiken kan gå till när man söker kunskap om arbetsmarknadens behov och hur man kan se till att utbildningar som motsvarar behovet anordnas. Intervjuerna präglades av vad som kan kallas ett handlings- eller praktikorienterat perspektiv. Intervjupersonernas förväntningar på vad kompetensplattformen ska åstadkomma kopplades också till mer konkreta resultat som exempelvis att *åstadkomma beställarkompetens* i betydelsen att få fram ett för behovs- och utbudssidan gemensamt språk för att beskriva kompetenser och kvalifikationer. Med detta sagt går jag över till att redovisa de lokala företrädarnas resonemang kring kompetensplattformens idé och syfte.

Uppdragets otydlighet och komplexitet

I stort sett samtliga kontaktpersoner påtalar att man inledningsvis haft mycket svårt att förstå vad som menas med kompetensplattformen. Flera betonar att den förståelse de har idag är en egen tolkning och de uttrycker att de känner sig osäkra på om de förstått saken rätt. Informationen om kompetensplattformen har i första hand förmedlats av kommunalförbun-

det – bara någon enstaka intervjuperson på den kommunala nivån hänvisar till regeringsuppdraget och ingen säger att informationen har förmedlats via Västra Götalandsregionen. I intervjuerna framförs också en kritik mot kommunalförbundet i detta sammanhang, en tanke om att de ansvariga på kommunalförbundet borde ha kunnat förklara och tydliggöra fenomenet. En av kontaktpersonerna säger följande:

Jag tycker inte att någon har kunnat beskriva kompetensplattformen. Jag har ju ställt frågan till handläggarna på kommunalförbundet, men de har inget svar på det.

Samtidigt visar intervjumaterialet att vagheten inte självklart ska ses som något entydigt negativt:

Någonstans kan det finnas något positivt i att man är vag, därför då tillåter man att det utvecklas på ett sätt som passar lokalt, eftersom företagen ändå finns lokalt. Även om man är internationella så är man ju lokal i sitt kompetensbehov. Risken med att det är så vagt är ju naturligtvis att det på många håll kanske inte blir någonting alls. Alltså man har inte någon som så att säga känner för frågan och känner att det är roligt, känner att det är deras uppgift.

Som citatet visar kan vagheten uppfattas som ett handlingsutrymme, en möjlighet att anpassa realiseringen av kompetensplattformen efter den egna kommunens lokala förutsättningar. Den farhåga som intervjupersonen i citatet ovan trots allt ger uttryck för är att om det saknas klara direktiv kring vad som ska åstadkommas, hur det ska åstadkommas och av vem, blir ett uppdrag i hög grad beroende av enskilda tjänstemäns

personliga intresse och engagemang. Risken är helt enkelt att allt rinner ut i sanden. Detta är också en farhåga som flertalet kontaktpersoner tar upp när de resonerar kring kompetensplattformens möjligheter att bli en permanent struktur, även om man inte specifikt förknippar denna risk med vagheten i uppdraget.

Matchning

Trots att de lokala företrädarna uppfattar kompetensplattformen som ett svårbegripligt fenomen och ett fenomen som dessutom inte förmedlats på ett klargörande sätt, tycks deras förståelser av dess syfte och innehåll vid en första anblick vara ganska samstämmiga. På en direkt fråga om hur man uppfattar kompetensplattformen säger samtliga intervjupersoner något som mer eller mindre knyter an till att målet med kompetensplattformen är att få en bättre matchning mellan utbildningsutbudet och arbetsmarknadens behov av kompetens. Följande citat kan exemplifiera den samlade uppfattningen:

Försöka hitta matchning, där det inte redan finns, alltså med målet då att korta ledtiderna för individer alltså, att få den kompetensen som behövs och korta ledtider för företagen att få in den kompetensen de behöver.

Mot bakgrund av denna definition menar intervjupersonerna genomgående att det problemområde som kompetensplattformen berör är viktigt och rent av nödvändigt att arbeta med. När det gäller mer konkreta aspekter på hur syftet ska realiseras förmedlar kontaktpersonerna också en ganska enhetlig bild som i stort handlar om att kartlägga arbetsmarknadens

kompetensbehov och att anpassa utbildningsutbudet i enlighet med detta behov. Sammantaget finns också en ganska stark tilltro till kompetensplattformen som idé, även om flertalet känner sig osäkra på hur man ska kunna realisera de goda ambitionerna:

Alltså jag ser det som en hyfsat abstrakt historia. Det handlar om att vi kartlägger och på något sätt dokumenterar behovet som finns här av kompetensutveckling på kortare och längre sikt, och att vi också dokumenterar de utbildningsanordnare som finns att möta det här behovet. Och hur det kommer att manifesteras, det vet inte jag, men förmodligen i någon form av web-historia, kan jag gissa. Och sen att detta på något sätt ska fortsätta att länkas ihop till Fyrbodals då. För mycket av de här grejerna är ju helt klart sådana att vi inte kommer att klara av som enskild kommun eller de andra enskilda kommunerna kommer heller inte att göra det.

Resonemangen kring kompetensplattformen idé och syfte rörde sig inledningsvis ganska nära en snäv matchningsproblematik, där en anpassning av utbildningsutbudet efter arbetsmarknadens behov står i centrum. Efter hand tenderade emellertid samtalen kring fenomenet att kopplas ihop med en rad andra, relaterade problemområden, där de kommunala företrädarna tänker sig att kompetensplattformen ska kunna bidra med lösningar. Dessa problemområden kan sägas knyta an till den specifika kommunens "lokala" situation, men också till intervjupersonernas respektive yrkesroller.

Glesbygdens överlevnad

Ett av de problemområden som några av kontaktpersonerna resonerar kring är glesbygdsproblematiken. Flera av delregionens kommuner, framförallt Dalslandskommunerna, är i olika grad utflyttningkommuner. Man har en nedåtgående trend när det gäller befolkningsmängd med allt vad det betyder i termer av minskade skatteintäkter och sviktande köpkraft, med risk för utarmning av lokalsamhällets sociala service som följd. Därtill ska läggas risken för dränering av rekryteringsbasen för kommunens företag, vilket ytterligare späder på utflyttningstrycket. Lite beroende på om kontaktpersonen är näringslivsutvecklare eller knuten till kommunens utbildningsenhet ligger tonvikten i intervjuerna på vikten av att förse företagen med kompetens, alternativt på vikten av att åstadkomma utbildningar som ger medborgarna arbete. Det handlar dock snarare om nyansskillnader än fundamentalt olika infallsvinklar – den gemensamma utgångspunkten är förhoppningen att kompetensplattformens arbete ska bidra till att skapa bättre förutsättningar för människor att bo kvar (och att flytta in) genom att erbjuda utbildning som ger den kompetens som efterfrågas av kommunens arbetsgivare, men också genom att synliggöra vilka yrkesmässiga möjligheter som faktiskt finns i kommunen, samt att skapa ett ökat intresse för dessa yrken bland kommunens ungdomar.

Den ungdom som ska börja på gymnasiet och som redan vet att de vill bo kvar, för det är många som känner så, de vet ju inte hur de ska välja för att göra det möjligt. De vet inte om att för att kunna börja på bruket så duger det inte med att ha gått gymnasiet, utan det krävs yrkesutbildning, det krävs kompetens även för att komma in där. Och

där finns ett informationsjobb att göra som gränsar till kompetensplattformen.

Den sista meningen i citatet ovan visar att kontaktpersonen är medveten om att kompetensplattformen i Fyrbodals egentligen inte inkluderar ungdomsgymnasiet eftersom regionen valt att under etableringsfasen fokusera på vuxnas lärande. I intervjun resonerar intervjupersonen vidare kring denna fråga och säger att om kompetensplattformen ska kunna bidra till landsbygdens överlevnad på ett mer genomgripande plan behöver den även omfatta strategier kring ungdomars utbildningsval. Det här är en synpunkt som flera kontaktpersoner tar upp. Intervjupersonen i citatet utgår ifrån att en del av utflyttningsproblematiken handlar om att ungdomar saknar kunskap om de arbetstillfällen som finns på hemorten. Tanken är att kompetensplattformen skulle kunna synliggöra de möjligheter till yrkesliv som faktiskt finns. Genom detta synliggörande skulle ungdomar få chansen att göra välinformerade gymnasieval, som gav dem möjlighet att få ett jobb i hemkommunen – om det är vad de vill. Att det sedan är många ungdomar som inte alls är intresserade av de jobb som finns på orten, eller de utbildningar som ger möjlighet att få dessa jobb, är kontaktpersonerna fullt medvetna om. Allmänt är ungdomars utbildningsval ett framträdande samtalsämne i flera intervjuer, liksom i samband med det möte för kontaktpersoner som Fyrbodals kommunalförbund anordnade i februari 2012. Mot bakgrund av den förestående generationsväxlingen, med överhängande risk för arbetskraftsbrist, i kombination med utflyttningsproblematik och att ungdomars utbildningsval normalt sett styrs av helt andra faktorer är arbetsmarknadens behov, påtalar flera av kontaktpersonerna vikten av att

redan på ett tidigt stadium etablera samverkan mellan lokala företag och ungdomsskolan. Samtidigt betonas att ungdomsgymnasiets uppgift inte är att leverera arbetskraft. Istället ska ungdomsskolan i första hand ge unga människor en möjlighet att förverkliga sina drömmar. I den mån gymnasievalet sedan visar sig vara ett felaktigt val ur arbetsmarknadshänseende ska vuxenutbildning av olika slag stå för en andra chans. Detta tycks kontaktpersonerna vara helt överens om.

En höjd generell utbildningsnivå

En höjning av medborgarnas allmänna utbildningsnivå är en annan fråga som flera kontaktpersoner uppfattar ska, eller borde kunna, hanteras genom kompetensplattformen. Den generella utbildningsnivån är relativt låg i Fyrbodalområdet som helhet och en höjning av nivån framhålls på flera håll som något essentiellt positivt. Här kan man säga att ett bildningsorienterat perspektiv på kompetensplattformens syfte kommer till uttryck, vilket på ett sätt står i motsats till den mer bokstavliga förståelsen som kontaktpersonerna inledningsvis beskrivit (att utbildningsutbudet ska anpassas till arbetsmarknadens efterfrågan på kompetens). Den bildningsorienterade tolkningen tycks emellertid landa i två olika slutsatser angående kompetensplattformens potentiella nytta i den egna kommunen. Den första slutsatsen kan knytas till ett utförarperspektiv där kontaktpersonen tolkar kompetensplattformens nytta utifrån sin yrkesroll som ansvarig för kommunens vuxenutbildning. Intervjuutdraget nedan är från en sekvens då vi samtalar kring vilka problem kompetensplattformen kan tänkas lösa:

Kontaktperson: Jag har jättesvårt att uttala mig om det egentligen, men det som jag har hört genom mötina på Fyrbodal är ju att det känns som en väldigt bra sak för att vi ska kunna höja utbildningsnivån överlag. Men jag kan också känna att vi har så mycket andra frågor som ligger närmare oss som känns mer angelägna utifrån att vi är en liten kommun som bara är med på ett litet hörn.

Intervjuare: Vad är det som är angeläget tänker du?

Kontaktperson: Ja, för oss här på komvux är det ju att få igång utbildningar för dem som bor i kommunen och vi försöker höja kompetensen på den nivån som vi kan utbilda i. Kommunens medborgare har väldigt låg utbildningsnivå och vi jobbar med grundläggande vuxenutbildning och grundläggande gymnasiekurser. Det är där vi får börja.

Kontaktpersonen håller ett verksamhetsnära resonemang där ett av kompetensplattformens uppfattade syften (att höja den generella utbildningsnivån) i och för sig ses som positivt, men eftersom den egna vuxenutbildningsenheten enbart jobbar med grundläggande utbildning och inte yrkesutbildning, blir kompetensplattformen i någon mening ganska ointressant, eller åtminstone inte en prioriterad fråga. Den slutsats som dras utifrån utförarperspektivet i det här specifika fallet blir då att etableringen av en lokal kompetensplattform inte är den mest akuta frågan att ta tag i. En viktig notering här är att utförarperspektivet enbart framhålls i enstaka fall. Intervjuutdraget ovan är i den meningen inte representativt för helheten, utan representerar en av flera förståelser av kompetensplattformens idé och syfte.

Den andra slutsatsen utifrån det bildningsorienterade perspektivet landar i en mer förhoppningsfull uppfattning om kompetensplattformens potentiella nytta. De kommunala företrädarna menar här att en generell höjning av utbildningsnivån kan bli en positiv sideeffekt av kompetensplattformarbetet. Denna slutsats kan inte på samma sätt kopplas till intervjupersonernas yrkesroller eller ansvarsområden, men den har en kontextuell förankring på så sätt att en höjning av utbildningsnivån som (möjlig) sideeffekt primärt tas upp i kommuner där arbetslöshet och glesbygdsproblematik inte är akuta frågor, exempelvis i några av Bohuslänskommunerna. Här har närheten till Norge inneburit ett ekonomiskt uppsving och på min fråga om vilket problem man främst hoppas att kompetensplattformen ska lösa säger en av kontaktpersonerna i dessa kommuner:

Utbildningsnivån är inte så hög i kommunen. Det är så pass lätt att få jobb som ung utan någon större utbildning, så många väljer att ta det då. Det är så lätt så man hoppar av skolan för att tjäna pengar och då har man kanske inte läst färdigt gymnasiet, eller man hoppar av ännu tidigare.

Att det är så lätt att få ett arbete handlar det delvis om att svenskar kan få jobb i Norge, men främst handlar det om att norrmännens konsumtion i Sverige genererat nya arbetstillfällen, framförallt inom handel. Medborgarna i dessa kommuner har alltså arbete och kommunens arbetsgivare tycks i ganska hög utsträckning klara av sin kompetensförsörjning. Matchningen framstår därmed inte som det akuta problemet för dagen.

Delregional samordning

De uppfattningar som hittills redovisats handlar till stor del om vad kompetensplattformen syftar till, vilka problem man tänker sig att fenomenet ska kunna hantera. En annan uppfattning som samtliga lokala företrädare resonerade kring handlar i större utsträckning om kompetensplattformens organisering, närmare bestämt det delregionala perspektivet som Västra Götalandsregionen valt att inkludera i kompetensplattformen. Att den delregionala nivån finns med ses allmänt som något positivt. Framförallt i de mindre kommunerna ser man uppenbara samordningsvinster på så sätt att upptagningsområdet för det kartlagda kompetensbehovet bli större. Samordningen innebär att man skapar ett underlag för att starta en utbildning *någonstans* i delregionen och därmed utbildningsmöjligheter inom rimligt geografiskt räckhåll för samtliga kommuninvånare. I förlängningen skapar man därmed också ett delregionalt kompetensunderlag för företagen. En samordning på delregional nivå uppfattas också kunna motverka den konkurrens mellan olika kommuner som finns när det gäller utbildningsutbud, både inom den kommunala vuxenutbildningen generellt och när det gäller ansökningar om statliga medel för att bedriva utbildning av olika slag. På det här området uttrycks på några håll en förhoppning om att en delregional samordning ska leda till en form av specialisering där olika kommuner satsar på olika, kompletterande, utbildningsinriktningar istället för att konkurrera med varandra:

Ja då söker vi den utbildningen i Lysekil, eftersom det är fiske och sånt då. Så gör de det och vi har bestämt att i Strömstad, där söker vi det här med besöksnäringschefer och sånt eftersom det är störst här. Och

det kommer vi att göra ihop i Fyrbodal. Så det är ju bra. Och sedan går ju det vidare uppåt då, så i det nationella perspektivet när yrkeshögskolan tittar, ja, den är stor den näringen där, det ser man – då kan de få statsbidrag. Tidigare har vi konkurrerat med varandra, så nu är det bättre organiserat. Ur mitt perspektiv.

Samtidigt uttrycks en del tveksamheter kring rimligheten i den här typen av samordningsarrangemang. För det första är Fyrbodal ett stort område med dåliga kommunikationer, vilket gör att kravet på resande för att komma till sin utbildning trots allt blir ett problem:

Alltså, redan på den nivån får man problem, för Fyrbodal är en extremt heterogen gruppering med stora avstånd dessutom, dåliga kommunikationer. Man kan tycka att okej, vi sätter alla svetsutbildningar i Lysekil och all omvårdnad i Vänersborg. Men det går inte. Det är ungefär som att säga att Halmstadsborna skulle få åka varje dag till Göteborg för att plugga.

För det andra upplevs inte Fyrbodalregionen som den självklara geografiska enheten för samverkan. Istället menar en del intervjupersoner att det sedan tidigare finns ett utvecklat samarbete inom olika konstellationer som enligt kontaktpersonerna har en mer funktionell utgångspunkt. Geografisk närhet och gemensamma förutsättningar i termer av aktuella problem relaterade till arbetsmarknad och utbildning, samt hur befolkningsströmningarna går, är exempel på förenande principer bakom de befintliga konstellationerna. Kontaktpersonerna

menar att befintliga samarbetskonstellationer i och för sig inte står i motsats till samverkan kring kompetensplattformen i Fyrbodal, men då och då ifrågasätts det meningsfulla i att medverka i ytterligare en samverkansstruktur.

Det lokala avstampet

Inte bara det delregionala perspektivet, utan även den lokala förankringen, är ett strukturellt inslag i "Fyrbodalmodellen" som de lokala företrädarna har synpunkter på. Den dominerande bilden är att kommunrepresentanterna ser det lokala avstampet som helt nödvändigt. I citatet nedan resonerar en av kontaktpersonerna kring alternativa modeller där man inte involverat kommunerna i det konkreta arbetet:

Alltså i de regionerna där man har det så, jag tror man tar död på sig själv. Jag tror inte att man kan sitta däruppe och besluta om saker, för det handlar om en massa doings, att det blir verkstad av det. Du måste vara ute och besöka, då kan du inte sitta som bransch och prata. Du kan titta på hur mycket undersökningar som helst som Arbetsförmedlingen gör eller omvärldsanalyserna, men de stämmer oftast inte för små kommuner. Vi känner ju vår kommun bäst, vi känner näringslivet bäst. Det gör man inte när man sitter i Fyrbodal. Man vet inte hur den strukturen ser ut.

Utöver lokalkännedomen och den närhet till företagen som anses avgörande, lutar sig kontaktpersonerna mot samma argument som Västra Götalandsregionen använder i sin motivering av valet att vända sig till kommunalförbunden, det vill säga

regionens mångfacetterade karaktär. I linje med den argumentationen hänvisar kontaktpersonerna till Fyrbodalregionens lite spretiga sammansättning när man betonar det lokala avstampets betydelse och säger att en delregional ansats riskerar att förbise viktiga lokala förutsättningar. De förutsättningar som pekas ut är exempelvis att Dalslandskommunerna främst brottas med hög arbetslöshet och glesbygdsproblematik medan de kustnära kommunerna har god sysselsättning, men delar hela Fyrbodalregionens bekymmer med en relativt låg allmän utbildningsnivå. För Trollhättan och kringliggandes kommuner, främst Vänersborg, har SAAB:s konkurs medfört en klart ökad arbetslöshet. Tillsammans med Uddevalla har dessa kommuner mer av storstadskaraktär med allt vad det innebär i form av en större kommunal verksamhet, en större lokal arbetsmarknad och en utbyggd infrastruktur. Här finns också närheten till Göteborg som en betydelsefull faktor när det gäller medborgarnas möjligheter till utbildning och nytt arbete, men som även innebär att det finns en stark konkurrent när det gäller möjligheten att få statliga medel för exempelvis yrkeshögskoleutbildningar.

Uppfattningen om betydelsen av den lokala förankringen relateras också till vad som kan kallas kulturella aspekter. I några av kommunerna i Bohuslän talar kontaktpersonerna om att det av tradition finns en skepsis mot all form av auktoritets- och myndighetsutövning, vilket kan göra det allmänt svårt att skapa engagemang för en verksamhet som inte är påtagligt knuten till den egna konkreta vardagen. I fallet med kompetensplattformen är det framförallt svårigheten att få engagemang från näringslivets sida som man ser framför sig. I flera av de mindre kommunerna är dessutom företagsstruk-

turen av tradition relativt oorganiserad och består till stor del av mindre företag som inte ingår i några nätverk eller sammanlutningar, något som ytterligare förstärker behovet av lokalkännedom för att nå ut och engagera kommunens företag i kompetensplattformens arbetet.

Sammantaget förmedlar de lokala företrädarna både en bokstavig och en mer omtolkande förståelse av kompetensplattformens idé och syfte. Den bokstaviga förståelsen består i att man hänvisar till matchningsproblematiken och uppfattningen att utbildningsutbudet bör anpassas till efterfrågad kompetens på arbetsmarknaden. Men kompetensplattformens idé och syfte relateras också till den egna kommunens lokala problem och till kontaktpersonernas respektive yrkesmässiga ansvarsområden. Inställningen till fenomenet är, med få undantag, positiv. Framförallt råder en stor enighet kring att de frågor kompetensplattformen adresserar är viktiga. Trots denna tilltro till kompetensplattformen som idé menar de lokala företrädarna att uppdraget är vagt och svårbegripligt och man kritiserar framförallt kommunalförbundets representanter för att de varken har lyckats klargöra kompetensplattformens intentioner eller dess tänkta organisering. Vagheten ses som en riskfaktor i relation till förutsättningarna för uppdragets genomförande. Samtidigt uppfattas vagheten också som ett handlingsutrymme, en möjlighet att anpassa kompetensplattformen efter den egna kommunens lokala förutsättningar, vilket i sin tur ses som en förutsättning för dess realisering. När det gäller kompetensplattformens organisering genererar det delregionala perspektivet blandade känslor medan den övergripande regionala nivån i stort sett är frånvarande i de kom-

munala företrädarnas resonemang. Västra Götalandsregionen tycks vara en alltför omfattande och avlägsen enhet att samverka inom. Istället blir den delregionala nivån viktig, vilket intervjupersonerna också påpekar, men Fyrbodalsregionen betraktas inte som den självklara geografiska enheten för samverkan. Det lokala avstampet förhåller man sig emellertid förbehållslöst positiv till.

ERFARENHETER AV ETABLERINGSFASEN

Om studiens första frågeområde primärt belyser uppfattningar om kompetensplattformens idémässiga innehåll handlar det område som presenteras här om aktörernas upplevelser kring, och erfarenheter av, själva etableringsfasen. I viss mån finns en överlappning mellan de olika frågeområdena eftersom upplevelserna kring etableringsprocessens praktik ofta hänger samman med uppfattningar som rör kompetensplattformens idé och syfte. Just detta faktum är också en utgångspunkt i den aktuella studien. Inledningsvis kan också sägas att reflektioner kring trögheten i etableringsprocessen är ett tema som återfinns i de erfarenheter som intervjupersoner på samtliga nivåer förmedlar. Redovisningen har därmed i någon mening negativa förtecken och det kan vara värt att än en gång poängtera att i stort sett samtliga intervjupersoner på samtliga nivåer ställer sig positiva till kompetensplattformen som fenomen.

VÄSTRA GÖTALANDSREGIONEN

Olika tröghetsfaktorer är alltså ett dominerande inslag i de regionala företrädarnas berättelser om sina erfarenheter av etableringsprocessen. Utöver mer objektiva faktorer kopplade till det geografiska områdets karaktär, hänvisar man till en rad samarbetsrelaterade svårigheter i sina resonemang kring tröghetens orsaker.

Regionala förutsättningar

Att regionen präglas av ett antal karakteristika som varit vägledande för Västra Götalandsregionens val av samverkansstruktur för kompetensplattformarbetet har redan kommenterats på flera håll i rapporten. I korthet handlar det om ett stort antal kommuner med många utbildningsaktörer, avsaknaden av befintligt samordningsarbete inom kompetensområdet, samt en stor spännvidd i lokala förutsättningar, till exempel finns såväl storstad som ren landsbygd. När det gäller Fyrbodals är också gränsen till Norge, med en betydande "arbetskraftsutvandring" från den svenska sidan, en viktig omständighet, liksom flödet av arbetskraft mellan Fyrbodals Dalslandskommuner och angränsande Värmlandskommuner. Samma specifika karakteristika anförs också som skäl till trögheten i etableringsprocessen och att Västra Götalandsregionen haft en mer mödosam etableringsfas jämfört med andra regioner vars förutsättningar uppfattas vara mindre komplexa och där det funnits en befintlig organisation där kompetensplattformarbetet kunnat fasas in på ett mer självklart sätt.

En annan regionspecifik "fördröjande" förutsättning är valet 2010. Detta år medförde valutgången ett större mått av förändringar i personalsammansättningen jämfört med tidigare valår, vilket innebar att arbetet med kompetensplattformarna stannade av under en period. I detta skede stod Västra Götalandsregionen dessutom inför en del pensionsavgångar som påtagligt berörde arbetet med kompetensfrågor. Detta skapade oro och osäkerhet inom organisationen, vilket hämmade arbetet med kompetensplattformen ytterligare:

Nu har vi haft en politisk oro också under ett års tid, där vi inte har fått några riktlinjer alls egent-

ligen, var landet ligger i de här frågeställningarna..._och så att det var omval i maj här liksom att nu ska det läggas budget och tänkas framåt samtidigt som det är nedskärningar i budgeten som aviseras. Så det finns en osäkerhet också även från det politiska hållet, vilket är oerhört väsentligt viktigt i arbetet, att det finns liksom en tydlighet därifrån för att det ändå är det som styr vårt arbete här.

Hanteringen av uppdragets tolkningsutrymme

Ytterligare en tröghetsfaktor handlar om hur uppdraget hantearats inom regionförvaltningen. Vi har redan sett att de regionala företrädarna uppfattat att uppdraget med kompetensplattformen lämnat utrymme för egna tolkningar. Mot bakgrund av intervjumaterialet kan man sluta sig till att detta tolkningsutrymme delvis uppfattas som positivt, men samtidigt har tolkningsutrymmet medfört en rad bekymmer när det gäller regionens konkreta arbete. Vid den tidpunkt då processledaren rekryterades hade regionens fyra kommunalförbund redan kommit en bit i det delregionala arbetet. Processledarens bedömning var då att kompetensplattformens regionala dimension fått stryka på foten till förmån för det kommunala perspektivet i och med att kommunalförbunden hade tilldelats en så central roll i arbetet. Kommunalförbundens starka ställning medförde att det skapades ett delregionalt tolkningsutrymme. De delregionala plattformarna utvecklades därför ganska olika, vilket enligt processledaren gjorde att fenomenet som helhet blev svårbegripligt, till och med så svårbegripligt att kompetensplattformen kom att bli en "icke-fråga" för alla som inte var påtagligt involverade i arbetet:

Jag kan tycka att vi har krånglat till det litegrann och skapar nu en massa extra strukturer som faktiskt inte finns. Det finns ju en territoriell förankring med strukturer som vi skulle kunna jobba igenom och driva kompetensförsörjningsfrågorna från regionens sida, i en mycket mer konkret samverkan. Alltså om vi tydligare kan ställa frågorna till kommunerna vad det är vi behöver hjälp med, så behöver det inte bli de här tolkningarna. För om du tittar runt i territoriet här nu så har ju de olika kommunalförbunden rätt olika tolkningar av vad det är som ska göras också och det gör det svårbegripligt för vår omvärld. Så svårbegripligt att det här är ju en fullständig ickefråga för de allra flesta skulle jag vilja påstå, utanför vår navel.

Men även om processledaren är kritiskt till kommunalförbundens starka ställning kopplas inte den grundläggande problemuppfattningen till relationen mellan kommunalförbunden och regionen. Istället menar processledaren att de svårigheter som följt av uppdragets tolkningsutrymme bottnar i en organisations- och ledningsfråga på central nivå, att det inom Västra Götalandsregionen vare sig funnits en gemensam förståelse av kompetensplattformen som fenomen eller en gemensam uppfattning om hur arbetet borde bedrivas. Motsättningarna mellan regionen och kommunalförbunden betraktas snarast som en konsekvens av bristen på tydlig ledning och organisation inom den egna förvaltningen:

Vi här centralt då, på regionens kansli, är inte överens om vad kompetensplattform Västra

Götaland är för någonting. Det finns ju massor med projekt som har bäring på kompetensutveckling och kompetensförsörjning. Vi jobbar väldigt mycket med det, men det finns olika uppfattningar om vad kompetensplattformen är. Ska det vara kopplat till pengar, ska det vara kopplat till projekt, ska vi liksom använda våra indikatorer för att styra upp det här på ett tydligare sätt? Vad är det som processledaren ska bidra med? Och det här är väldigt mycket en organisationsfråga, det är en lednings- och organisationsfråga, en fråga om att fatta beslut helt enkelt om vad det är som gäller.

Citatet ovan antyder att kompetensplattformens arbetet på regional nivå befann sig i ett vakuum där inga tydliga direktiv gavs kring arbetets syfte och organisering och där processledaren inte tycks ha haft mandat att ta saken i egna händer. Varför kompetensplattformens arbetet utvecklades i denna riktning, varför inga direktiv utfärdades eller tydliga strategier formulerades, är den självklara följdfrågan. De båda intervjupersonerna inom Västra Götalandsregionen menar att det i alla fall delvis handlar om att kompetensfrågor rent allmänt har låg status. Detta tema förtjänar en lite längre diskussion och utvecklas nedan.

Kompetensförsörjningsfrågornas status

Medarbetarna på enheten Kunskap och kompetens menar att det genomgående har varit svårt att få gehör för uppdraget om kompetensplattformen internt. Upplevelsen är att kompetensplattformen initialt möttes med ointresse inom den egna orga-

nisationen och man resonerar kring en rad olika orsaker som kan ligga bakom ointresset. Dels tänker intervjupersonerna att de statuskillnader som man uppfattar finns mellan olika enheter inom den egna organisationen slår igenom och att denna hierarki sätter ramarna för vad som prioriteras och betraktas som viktigt. Innovation, forskning och utveckling är de områden som står högst i kurs, menar intervjupersonerna, medan kompetensförsörjningsfrågor rent allmänt har lägre status och ofta förknippas med insatser som kompetenshöjning för lågutbildade, kunskapslyftet och liknande. Intervjupersonerna menar också att benägenheten att sortera in just kompetensplattformen i lågstatusfåran förstärks av att uppdraget formulerades i krisens kölvatten då bilindustrin drabbades hårt, vilket innebar att gruppen relativt lågutbildade inom arbetsklassyrken kom att stå i fokus.

En annan orsak intervjupersonerna framför till kompetensförsörjningsfrågornas låga status i den egna organisationen är att etableringen av kompetensplattformen initialt definierades som en enskild fråga att hanteras av enheten Kunskap och kompetens istället för att se den som en angelägenhet för regionutveckling inom Västra Götalandsregionen på bred front. Här påpekas emellertid att svensk offentlig förvaltning generellt är organiserad enligt ”stuprörsprincipen” där olika saksfrågor hanteras inom separata organisatoriska enheter utan tydliga kopplingar till varandra. När det gäller frågor av tvärsatoriell karaktär, som exempelvis kompetensförsörjning, blir problemen påtagliga. I fallet kompetensplattformen har ”stuprörsprincipen” hindrat en positiv utveckling av arbetet genom att företrädare för kompetensplattformen inte varit organisatoriskt involverade i regionens andra verksamheter och därmed inte kunnat lyfta frågan i sammanhang med tydlig bäring

på kompetensförsörjningsfrågor. Att förhålla sig till utbildning och kompetensfrågor som ett isolerat fenomen, utan koppling till andra politikområden, är emellertid inget specifikt för Västra Götalandsregionen menar man. Snarare är det ett synsätt som genomsyrar våra föreställningar mer generellt:

När man pratar om kompetens- och utbildningsfrågor, då är det liksom ett särskilt rör, det hänger inte ihop med när man pratar om arbetsmarknadsfrågor och utvecklingsfrågor. Det knyts inte ihop till ett sammanhang. Jag tror det är någon typ av gammal tradition att vi har haft de här stuprören och att man tänkt att utbildningsfrågor handlar om det man utbildar sig till innan arbetslivet. Man tänker inte på att det handlar om att man måste kompetensutveckla sig hela tiden, att utbildningen kan återkomma på många olika sätt under arbetslivets gång.

Inbyggda motsägelser i samverkansstrukturen

Samarbetet mellan regionen och kommunalförbunden har tidvis präglats av olika svårigheter, men i intervjuerna resoneras det också kring att den valda samverkansstrukturen rymmer inbyggda motsägelser som skulle finnas även om samarbetet i övrigt hade fungerat friktionsfritt. Medarbetarna på enheten Kunskap och kompetens uppfattar att det finns en sorts bristande överensstämmelse i maktrelationen mellan ”uppdragsgivande” och ”uppdragsmottagande” instans. I stort handlar det om att det är regionen som tilldelats uppdraget, men regionen behöver länka uppdraget till kommunerna för att nå ut till lokala behovs- och utbudsaktörer. Att vända sig till kommu-

nalförbunden är en strategi som syftar till att överbrygga det geografiska och administrativa avståndet som finns mellan den regionala och lokala nivån. Men varken regionen eller kommunalförbunden har mandat att ge kommunerna ett uppdrag och så länge kommunerna inte har uppdraget, och dessutom inte får särskilda medel för att utföra det, är det inte självklart att de ska ta sig an uppgiften:

Problematiken ligger i själva regionens roll och den kommunala självständigheten. Vi kan inte tala om vad de ska göra. Vi kan på olika sätt stimulera till samverkan, samarbete... _kommunalförbunden har ju inte heller i uppdrag från kommunerna kanske att jobba med frågan, så det är ju liksom komplicerat på många sätt. Även om vi skulle säga till kommunalförbunden att ni ska göra det här, så har kommunalförbunden inte muskler gentemot kommunerna. Alltså det är en kedja. Uppdraget har vi, men inte kommunerna.

De upplevelser och erfarenheter som de regionala företrädarna förmedlar handlar sammanfattningsvis om olika förklaringar till varför etableringsprocessen varit så trög. Olika former av hinder, både förknippade med den egna, interna organisationen, men också med den valda samverkansstrukturen lyfts fram. Att uppdraget om kompetensplattformen lämnat utrymme för tolkning och att kompetensförsörjningsfrågor allmänt är ett område som har låg status upplevs som försvårande omständigheter, men att dessa försvårande omständigheter utmynnat i en trög etableringsprocess tillskrivs snarare det sätt på vilket svårigheterna hanterats av den egna organisationen.

FYRBODAL, KOMMUNALFÖRBUNDET

Trögheten i uppbyggnaden av kompetensplattformen är ett framträdande inslag även i intervjuerna med de två medarbetarna på enheten Utbildning inom Fyrbodals kommunalförbund. Här är erfarenheter kopplade till samarbetet med kommunerna, men framförallt till samarbetet med Västra Götalandsregionen, det tongivande inslaget.

Inbyggda motsägelser i samverkansstrukturen

Kommunalförbundets medarbetare är eniga med Västra Götalandsregionen i uppfattningen att regionens storlek och karaktär motiverar en samverkan där de tre nivåerna – regionen, delregionen och kommunerna – är involverade. Västra Götaland är en självklar nivå i och med att regeringsuppdraget ställdes dit, men regionen som helhet är en alltför stor enhet att hantera kompetensförsörjningsfrågan inom, vilket motiverar ett delregionalt perspektiv. Den lokala nivån ses som nödvändig för att det ska bli ”verkstad”. Här jämför intervjupersonerna med hur kompetensplattformarbetet utvecklats i andra delar av landet där man valt att koncentrera arbetet till den delregionala nivån och att arbeta med branschorganisationer som främsta kontaktyta på arbetsgivarsidan. Det problematiska med den typen av konstruktionen är att arbetet tenderar att stanna vid behovskartläggningar och man får problem med att kommunicera ut informationen så att behovet omsätts i ett utbildningsutbud, menar intervjupersonerna.

Även om den valda strukturen uppfattas som relevant och välmotiverad är det just i förhållande till strukturen som kom-

municipalförbundet upplevt svårigheter. Primärt är det samarbetet med Västra Götalandsregionen som periodvis gått trögt och som skapat en hel del frustration. I likhet med de regionala företrädarna uppfattar man att den valda samverkansstrukturen blir problematisk på grund av de olika nivåernas formella relation till varandra. Vad det handlar om är att ett kommunalförbund är en samverkansorganisation som är till för att stötta kommunerna – ett kommunalförbund har inget beslutsmandat och kan inte ålägga kommunerna några arbetsuppgifter. Normalt sett är det kommunen som vänder sig till kommunalförbundet för att få hjälp med de frågor där de uppfattar att kommunalförbundet har något att bidra med. Att regionen, som i och för sig inte heller har mandat att ge kommunen ett uppdrag, valt att i fallet med kompetensplattformen gå via kommunalförbunden för att nå ut till kommunerna blir därmed en bakvänd ordning som kommunalförbundets medarbetare tror kan ha bidragit till att engagemanget i kommunerna brister på sina håll:

Det handlar ju om att det inte är självklart att du ska starta en lokal kompetensplattform i kommunen bara för att staten och regeringen har sagt att vi ska jobba med kompetensplattformar. Det är inget direktiv till dem, vi kan inte säga att de ska det. Ingen kan säga det. Och det är ett bekymmer därför att då kommer regionen till kommunalförbunden och säger att det här skulle vi vilja att ni är med och jobbar med. Men vi är ett kommunalförbund så de skulle egentligen ha gått till kommunerna och så skulle kommunerna säga att ja, men vi har ett kommunalförbund, det är bättre vi lägger det där, på en

mer övergripande nivå. För då hade det gått i rätt ordning, men nu går det ju rätt till kommunalförbundet med följd av att kommunerna inte alltid är så väldigt engagerade i detta då.

Kommunalförbundets företrädare menar att det hade varit mer naturligt om regionen hade vänt sig till kommunerna, som förhoppningsvis sedan själva hade valt att ta hjälp av kommunalförbunden. Intervjupersonerna tror att skälet bakom regionens val av den ”bakvända ordningen” är kunskapsbrist, att kommunalförbundets syfte och verksamhet är relativt okänd bland tjänstemännen inom Västra Götalandsregionen.

Samarbetet med Västra Götalandsregionen

Även om kommunalförbundets medarbetare ger uttryck för att samarbete med kommunerna inte alltid är så enkelt är det relationen till den regionala nivån som utgjort det största bekymret för kommunalförbundet under hela etableringsfasen. Om man ska peka ut ett specifikt problem är det en upplevd brist på styrning från regionalt håll som kommunalförbundet menar har fördröjt det regiongemensamma arbetet och underminerat möjligheterna att dra nytta av de andra delregionernas erfarenheter. Bristen på styrning har också skapat en otydlighet och en frustration som enligt intervjupersonerna har fortplantat sig genom hela samverkansstrukturen. Redan i ett tidigt skede påtalade kommunalförbundets medarbetare att bristen på styrning var ett problem. En av orsakerna som de hänvisade till då var att rekryteringen av processledaren för kompetensplattformen inom Västra Götalandsregionen drog ut på tiden. En påtaglig konsekvens av detta var att det

dröjde innan det fanns någon övergripande handlingsplan för hur regionens arbete med kompetensplattformen skulle utformas rent praktiskt och vilka principer och mål som skulle vägleda det delregionala arbetet. I en av de tidiga intervjuerna reflekterar en av intervjupersonerna kring konsekvenser av den sena tillsättningen av processledaren:

Jag tror att det påverkat på så sätt att det är ingen i regionen som har drivit framåt. Var och en av oss på delregional nivå har ju drivit framåt, våra delar, men det gemensamma har inte drivits framåt. Nej. Och många grejer är ju gemensamma.

Lite senare i samma intervju återkommer intervjupersonen till det faktum att det delregionala arbetet har utvecklats i olika riktning på grund av den bristande regionala styrningen:

Vi gör helt olika saker. I Skaraborg har de jobbat med att skapa branschråd istället, inga kommunala kopplingar alls, utan branschråd som gör analyser av vad som behövs. I GR har man satsat på att ta fram ett it-verktyg för att göra analyser. I Sjuhärad har man försökt göra branschråd, men kommit på att man behöver nog kommunerna..._jag tror jag är ett symptom på att det inte varit någon samordning.

När väl processledaren tillsattes i januari 2011 hade mycket av det delregionala arbetet påbörjats och intervjupersonerna menar att delregionerna då hade ett ointagligt kunskapsför-språng. Trots att en gemensam handlingsplan till slut formulerades förverkligades inte de förhoppningar om styrning och tydlighet som medarbetarna i kommunalförbundet väntat på. Snarare är deras upplevelse att processen stagnerade och att

det paradoxalt nog blev allt mindre av dialog och samarbete mellan delregionerna och Västra Götalandsregionen *efter* det att processledaren tillträdde. Som redan nämnts valde processledaren att avsluta sin anställning hösten 2011.

Konsekvensen av bristen på styrning har, enligt kommunalförbundets företrädare, inneburit att den regionala samordningen och helheten fått stryka på foten och att den delregionala nivån i stor utsträckning har fått driva arbetet framåt på egen hand. Trots detta menar intervjupersonerna att den delregionala nivån, eller kanske mer specifikt Fyrbodals geografiska område, ofta kommer i bakgrunden när kompetensplattformen diskuteras och hanteras på regional nivå. Här framför kommunalförbundets företrädare en kritik mot vad man upplever vara ett alltför stort fokus på den regionala nivån och i viss mån ett för stort fokus på Göteborg. Framförallt i samband med regionalt arrangerade evenemang, som exempelvis det Kompetensforum som anordnades i februari 2012, upplever intervjupersonerna att det delregionala perspektivet kommer helt i bakgrunden till förmån för regionala, och till och med globala, perspektiv på kompetensförsörjningsfrågan.

Olika samarbetsrelaterade svårigheter är alltså en erfarenhet som kommunalförbundets medarbetare delar med de regionala företrädarna. Problemuppfattningen kring samverkansstrukturens inbyggda motsägelser är i stort sett identisk. Bristande styrning och ledning från regionens sida är dock den upplevelse som främst lyfts fram när olika svårigheter kring etableringsprocessen diskuteras. Samtidigt bör det påpekas att kommunalförbundets uppfattningar om den regionala nivåns organisering och de regionala företrädarnas in-

satser gjorde en tydlig svängning i positiv riktning i samband med den omorganisering inom Västra Götalandsregionen då kompetensplattformfrågorna sprängdes in på bredden och då den medarbetare inom regionen som funnits med under hela etableringsprocessen fick ansvar för det fortsatta regionövergripande arbetet.

KOMMUNERNA

De erfarenheter av etableringsprocessen som förmedlas av de lokala företrädarna handlar, i likhet med regionens och delregionens erfarenheter, i stor utsträckning om olika svårigheter som hindrat och/eller fördröjt etableringsprocessen. Samarbetet med framförallt kommunalförbundet tas upp, men även en rad andra faktorer. Eftersom de olika kommunerna har kommit olika långt i etableringsprocessen – långt ifrån samtliga har erfarenheter av ett konkret arbete med kompetensplattformen – finns i redovisningen av de lokala erfarenheterna mer av hypotetiska resonemang där intervjupersonerna resonerar kring vilka förutsättningar man tror eller uppfattar kan vara av betydelse för etableringen av kompetensplattformen.

Resurser och stöd för att utföra arbetet

Att få resurser för att kunna etablera en lokal kompetensplattform är en viktig förutsättning som flera av kontaktpersonerna pekar på. Här menar några att villkoren skiljer sig åt mellan större och mindre kommuner på så sätt att det är svårare i den

lilla kommunen. Uppfattningen är att den som är ansvarig för kompetensplattformen i en större kommun omfattas av mer gynnsamma förutsättningar för att åstadkomma ett substansfullt arbete. I citatet nedan ger kontaktpersonen i en av de mindre kommunerna sin förklaring till varför etableringsprocessen *inte* kommit så långt i den egna kommunen:

Jag tycker det är tyngre för oss också när det gäller att driva en del frågor. Om jag kommer till min kommunledning och säger att nu skulle vill vilja jobba med kompetensplattformen så och så, så här tänker vi, då kommer vi ha mindre möjligheter att göra det på ett bra sätt utifrån ekonomi och utifrån vår storlek, jämfört med vad jag kan tänka mig att exempelvis Uddevalla har.

En nära besläktad faktor är känslan av intresse och stöd internt i den egna organisationen. Några kontaktpersoner uttrycker en känsla av bristande engagemang från kommunledningens sida. Man upplever att kompetensplattformarbetet inte är prioriterat utan en fråga som kommunledningen betraktar som en order uppifrån, något kommunen ålagts att göra trots att man egentligen inte har tid och resurser för det. Den här typen av upplevelse finns både i kommuner som vid intervjutillfället inte hade kommit igång med kompetensplattformen och kommuner som faktiskt hade kommit ganska långt. Vad som skiljer de båda kategorierna åt är att i det senare fallet så har kontaktpersonerna uppfattat att det finns så pass mycket att vinna med kompetensplattformarbetet att hen är beredd att satsa sin tid och kraft trots bristande stöd från kommunledningen.

Stödet för det lokala avstampet är gediget bland de kommunala företrädarna och man är beredd att ta sig an uppgiften, men det finns en del kritiska synpunkter som rör den arbetsbörda som kompetensplattformens arbete genererar. Att kommunalförbundet med stöd i Västra Götalandsregionen valt att vända sig till kommunerna är något som den enskilda kontaktpersonen får bära en tidsmässig börda för:

Det är ingen som har frågat vad det här kostar egentligen, utan det är bara en arbetsuppgift. Och det är naturligtvis betungande för mig och andra som ska jobba med det här. Man vet liksom inte vilken tid det kommer att ta, utan man tar för givet att det ska man göra också. Så jag vet inte...

Rent allmänt tycker man sig se en utveckling där kommunerna axlar alltmer av arbetsmarknadsrelaterade insatser, trots att det egentligen är ett statligt ansvarområde som ligger utanför kommunens lagstadgade uppdrag. I någon intervju säger kontaktpersonen att det vore rimligt att staten sköt till medel eftersom uppdraget initialt kommer därifrån. Samtidigt riktas den primära kritiken mot den egna kommunen och kontaktpersonerna refererar här till just den bristande överensstämmelsen i kompetensplattformens samverkansstruktur som också kommunalförbundets och regionens företrädare pekar på: varken kommunalförbundet eller Västra Götalandsregionen har mandat att ge kommunen ett formellt uppdrag. Det innebär att det till syvende och sist är den egna kommunledningen som tagit beslutet att acceptera kommunalförbundets förfrågan om att delta i kompetensplattformens arbete. Rent formellt hade man kunnat tacka nej. Här menar en del kontaktpersoner att stödet och engagemanget från kommunledning inte står i

samklang med detta beslut – om kommunledning har accepterat att ta ansvar för kompetensplattformens arbete så borde de som utför det praktiska arbetet också få resurser i form av moralisk uppbackning och pengar, vilket alltså inte alltid är fallet.

Vagheten i uppdraget

De olika kommunerna har som sagt kommit olika långt i sitt etableringsarbete. Framst tycks detta bero på förekomsten av befintlig organisation inom vilken de aktuella frågorna kan hanteras, men i viss mån också kontaktpersonernas personliga engagemang och tilltro till kompetensplattformen som idé. Oavsett i vilket skede man befinner sig och oavsett hur stark tilltro kontaktpersonen har till kompetensplattformens idémassiga innehåll, uttrycker flertalet att en vaghet i uppdragets formulering och en brist på tydliga direktiv och råd kring hur en kompetensplattform kan struktureras, har fördröjt det lokala arbetet. Det finns en stark övertygelse om att strategin att ta avstamp i kommunerna är den rätta vägen, man påtalar också vikten av att ge varje kommun utrymme att forma kompetensplattformens arbete utifrån lokala förutsättningar, men man saknar riktlinjer från Västra Götalandsregionen och kommunalförbundet som kan ge stöd i hur man praktiskt ska gå tillväga och hur den organisatoriska strukturen ska se ut. Ett mer enhetligt ramverk skulle inte bara underlätta det lokala arbetet, det är också en förutsättning för att på ett meningsfullt sätt kunna aggregera det lokala arbetet till delregional och regional nivå, menar man:

Alla jobbar oberoende av varandra och det stora behovet kanske skulle vara att kompetensplattformen

gjorde någon slags struktur av det här, samlade ihop det lite granna. Det blir väldigt konstigt om varje kommun hittar sin modell – då kommer man aldrig att få en övergripande bild.

Trots att de lokala företrädarnas erfarenheter är präglade av olika problem och svårigheter och trots att fenomenet uppfattas som vagt och smått obegripligt säger flera att kompetensplattformen som fenomen fungerat som ett stöd, att man genom kompetensplattformens arbete kunnat intensifiera befintliga insatser på kompetensförsörjningsområdet och att det skapats en större legitimitet för att inom ramen för kommunal verksamhet jobba med frågorna. Att kompetensplattformen är ett av regeringen initierat uppdrag som dessutom inte enbart är kopplat till utbildningspolitik är aspekter som kan knytas ihop med till legitimitetskänslan:

Jag tycker kompetensplattformen förstärker system som har funnits, men som inte har en lagstadgad uppgift att på det sättet förse med kompetens... Jag tror det ger råg i ryggen för alla inblandade, och att det är näringsdepartementet som har uppdraget, det är inte utbildningsdepartementet.

Relationen till kommunalförbundet och regionen

I de lokala företrädarnas berättelser om sina erfarenheter av etableringsprocessen finns en del kritik mot kommunalförbundet. En ganska vanlig uppfattning är att kommunalförbundet utgör en administrativ enhet utan "tänder", utan mandat att ta beslut. Uppfattningen kopplas inte specifikt till kompetensplattformen, utan är en mer allmän syn på kommunalförbundet

som fenomen, men den allmänna kritiken spiller över på kompetensplattformens arbete och gör att det bland kommunerna finns en tveksamhet kring kommunalförbundets legitimitet och förmåga att vara en drivande part i arbetet. Tveksamheten bottnar också i reella erfarenheter av att man inte känner något påtagligt stöd från kommunalförbundet, att anknytningen till Fyrbodal och kommunalförbundet i praktiken inte ger något mervärde – man skulle lika gärna skulle kunna företräda sig själv direkt mot Västra Götalandsregionen. I citatet nedan avspeglas erfarenheter av att den egna kommunen inte prioriteras inom Fyrbodalområdet, att vissa kommuners intressen inte vägar lika tungt som andras:

Vi känner inte att kommunalförbundet ger oss något stöd. Alltså vi behöver ha en röst gentemot Fyrbodal, för att göra vår röst hörd. Vi skulle lika gärna kunna göra oss hörda direkt i Göteborg. För oss ger vägen genom Fyrbodal inget mervärde i många frågor. För att där, där slussas det bort. I alla fall så upplever vi det så, jag säger inte att det är så. Sedan så sipprar det bara igenom lite grann ned till Göteborg i alla fall, istället för att vi hade direkt kunnat företräda oss själva.

Några upplever också att kommunalförbundet brister i kunskap om både näringslivsfrågor och de olika kommunernas lokala förhållanden och att detta har medfört effektivitets- och legitimitetsproblem i samband med att kontaktpersonerna försökt skapa engagemang och intresse för kompetensplattformens arbete i den egna kommunen. Den bristande kunskapen om näringslivsfrågor kommer, enligt kontaktpersonerna, bland

annat till uttryck i de frågeformulär som kommunalförbundet skickat ut till kommunerna i syfte att samla information om det lokala näringslivet. Dessa frågor upplevdes som mycket svåra att besvara och man ifrågasätter meningsfullheten i den information som samlas in. Samtidigt ska det betonas att det finns positiva röster som menar att i just kompetensplattformarbetet så har kommunalförbundet fungerat som en effektiv påtryckare och blåslampa som gjort att det lokala arbetet faktiskt har kommit igång.

Som redan nämnts baseras redogörelsen för erfarenheter på den lokala nivån delvis på de lokala företrädarnas tankar om vilka förutsättningar och villkor de kan ha betydelse för möjligheterna att etablera en lokal kompetensplattform i praktiken. Resurser i form av tid, pengar och stöd från den egna kommunledningen är en viktig förutsättning man lyfter fram. Den fördröjande effekten av vagheten i uppdragets formulering liksom betydelsen av bristande information och styrning från kommunalförbundet och regionen är exempel på mer konkreta erfarenheter. Upplevelsen att kommunalförbundet inte hanterat kompetensplattformarbetet optimalt tas också upp som en erfarenhet kopplad till trögheten i processen. Bristen i hanteringen relateras dock i ganska stor utsträckning till fenomenet ”kommunalförbund” som en tandlös, och i någon mening irrelevant, enhet och inte i första hand till hur medarbetarna på enheten Utbildning inom Fyrbodals kommunalförbund skött sitt arbete.

Efter denna relativt långa resultatredovisning följer en analys där resultaten sätts i relation till det teoretiska ramverket för

att på så sätt angripa studiens övergripande syfte: att söka klarhet i vad komplexiteten och tolkningsutrymmet i uppdraget om kompetensplattformen har betytt för hur uppdraget omsatts i praktiken. Syftet är också att dra slutsatser kring förutsättningarna för det fortsatta arbetet med kompetensplattformen i Fyrbodals kommun. Analysens struktur skiljer sig från resultatavsnitten på så sätt att de tre aktörsnivåerna inte utgör utgångspunkten. Istället tar analysen tydligare avstamp i studiens frågeställningar och sammanför de olika aktörsnivåernas uppfattningar, upplevelser och erfarenheter i ett sammanhållet resonemang.

AKTÖRERNAS UPPFATTNINGAR, UPPLEVELSER OCH ERFARENHETER UR ETT IMPLEMENTERINGSPERSPEKTIV

Två övergripande teoretiska utgångspunkter ligger till grund för studien som helhet, vilket också omfattar analysen. För det första är förståelsen baserad på ett bottom-up perspektiv på så sätt att det är implementeringsaktörerna, genomförarna, som står i fokus (Pressman & Wildavsky 1973; Löfgren 2012). I den utgångspunkten ligger antagandet att det är i tillämpningen som en politisk intention får sin konkreta form. I den aktuella studien betraktas aktörerna på såväl den regionala, som den delregionala och den lokala nivån som tillämpare. Den andra utgångspunkten är att den styrningsform som uppdraget om kompetensplattformar genomsyras av betraktas som en form av komplex interaktiv styrningsmodell där koordinering och samordning ses som centrala implementeringsstrategier (Hedlund & Montin 2009). Utöver dessa utgångspunkter lutar sig analysen mot översättningsteori, som med dess fokus på tillämparnas möjlighet att justera och anpassa en idé eller ett koncept efter sina egna intressen (Czarniawska & Sevón 1996), kan bidra med förståelse för betydelsen av de tolkningar av kompetensplattformens idé, syfte och organisering som aktörerna gör. Vidare analyseras resultaten i relation till en rad teorier och empiriska studier som belyser vilka faktorer som har betydelse för hur tillämpare uppfattar ett uppdrag, liksom betydelse för om och hur ett uppdrag ska omsättas i praktiken. Tillämparnas kännedom om implementeringsobjektet, generella, lokala, och speciella lokala förutsättningar, samt kontextuella faktorer är exempel på viktiga analytiska

kategorier med bäring på tillämparnas förståelse av och deras praktiska handlande i relation till uppdraget (Johansson 2004; Nilsen, Roback, Krevers 2010).

Avsnittet är strukturerat med utgångspunkt i de frågeställningar som ställts. Inledningsvis görs en sammanvägd analys av de tre tillämparkategoriernas uppfattningar om kompetensplattformens idé, syfte och organisering med utgångspunkt i ett översättningsteoretiskt perspektiv. Därefter redovisas tillämparnas erfarenheter av etableringsfasens mer praktiska förlopp och hur dessa erfarenheter kan förstås i termer av förutsättningar för implementeringsarbetet.

TOLKNINGAR AV KOMPETENSPLATTFORMENS IDÉ, SYFTE OCH ORGANISERING

Den övergripande förståelsen av kompetensplattformens idé och syfte är i ett avseende ganska samstämmig på de tre nivåerna. Såväl företrädare på den regionala, den delregionala, som den lokala nivån förmedlar en mer eller mindre bokstavig uppfattning som ligger nära uppdragets faktiska formuleringar. Samstämmigheten skulle kunna tolkas som ett exempel på konsensus mellan de inblandade aktörerna, vilket i tidigare forskning har pekats ut som en viktig framgångsfaktor för en lyckad implementering av ett politiskt beslut eller ett koncept av något slag (tex Van Meter & Van Horn 1975). Men gemensamt är också att det på samtliga nivåer görs en alternativ tolkning av uppdraget. De alternativa tolkningarna kan förstås med hjälp av översättningsteori och de av Czarniawska

och Joerges (1996) fem definierade stadierna: *losskoppling* eller *lösryckning* (som sker då inspiration till idén hämtas från en tid/plats till en annan tid/plats), *förpackning* (sker när idén översätts till en prototyp, en modell eller en kod som kan presenteras vidare i fältet), *den resande idén* (när idén blir presenterad vidare i fältet), *omsättning till handling i den lokala kontexten* (sker när modellen möter den befintliga praktiken där den tillämpas), *idén blir till en för-givet-tagen institution, som i sin tur behöver ryckas loss och bli om-tolkningsbar för att den ska kunna färdas i tid och rum igen*. Den föreliggande studien inkluderar inte det femte och sista stadiet. I viss mån faller även det fjärde stadiet utanför studiens ram i och med att kompetensplattformarbetet i flera kommuner befann sig i en diskussionsfas vid tidpunkten för intervjuerna. Med en översättningsteoretisk terminologi kan förloppet under etableringsfasen beskrivas enligt följande; regeringen är den instans som tagit själva beslutet att kompetensplattformar ska inrättas. Från den instansen har idén sedan losskopplats och landat hos Västra Götalandsregionen. Regionen har sedan förpackat idén och sänt ut den till Fyrbodals kommunalförbund, som i sin tur förpackat idén på sitt sätt och sänt ut den på resa till delregionens 14 kommuner. Konceptet har där fått sin lokala förpackning eller tolkning.

Alternativa tolkningar

På idéplanet kan man säga att det under resans gång skett en förskjutning både mot en utvidgad och mot en snävare förståelse av kompetensplattformens syfte. Den utvidgade förståelsen representeras dels av det medborgarperspektiv som de lokala företrädarna ger uttryck för när de lyfter frågor som

handlar om glesbygdproblematik och ambitionen att höja medborgarnas allmänna utbildningsnivå. På regional nivå innebär den utvidgade tolkningen att individens fria val och utbildningens demokratiska och sociala värden betonas. I båda fallen kan man relatera utvidgningen till det vidare uppdrag och den yrkesroll som intervjupersonerna omfattas av. I det kommunala uppdraget ligger ett bredare medborgaransvar, vilket en del av de lokala företrädarna alltså lyfter in i sina tolkningar av kompetensplattformens idé och syfte. När det gäller den regionala nivån kan man säga att uppdragets utvigning tycks ha mer av "ideologiska" förtecken, eftersom tolkningen bottnar i en personlig övertygelse om vad utbildning bör stå för i ett samhälle och hur ett fenomen som kompetensplattformen kan betraktas med utgångspunkt i den övertygelsen. Samtidigt kan dessa tolkningar sägas ligga i linje med intervjupersonens yrkesroll och den vidare uppgift som medarbetare inom enheten Kunskap och kompetens inom Västra Götalandsregionen omfattas av, där utbildningens demokratiska och sociala värden lyfts fram. Ett exempel på ambitioner av detta slag anges på enhetens hemsida (Västra Götalandsregionen 2012) där man skriver att:

Ett viktigt arbetsområde är också att minska skillnaderna i utbildningsnivå. Det finns stora skillnader mellan kvinnors och mäns utbildningsval och även en kraftig social och geografisk snedrekrytering till högre utbildning.

Den befintliga verksamhetens vidare uppgift och den egna yrkesrollen kan alltså sägas ha utgjort en grund för en förskjutning mot en utvidgad förståelse av kompetensplattformens idé och syfte, men verksamheten och yrkesrollen tycks också

utgöra grunden för en snävare tolkning. På lokal nivå finns exempel på förståelser av kompetensplattformen som i första hand genomsyras av ett verksamhetsperspektiv, men där kommunernas egna vuxenutbildningsenheters överlevnad blir utgångspunkten för tolkningen av vad kompetensplattformen som idé syftar till snarare än det kommunala medborgaransvaret. Utifrån den verksamhetsnära yrkerrelaterade tolkningen blir slutsatsen ett ifrågasättande av kompetensplattformens nytta.

Kommunalförbundet kan ses som den aktörs- eller tillämparnivå som i lägst utsträckning omtolkar kompetensplattformens idé och syfte. Detta är möjligen en avspeglning av att kommunalförbundet är den aktör som hittills bedrivit en stor del av det konkreta arbetet. En möjlig, och relaterad, orsak är att kommunalförbundet i någon mening stått den beslutsfattande instansen närmast. Enligt Pressman och Wildavsky (1973) ökar chansen att ett besluts intentioner blir genomförda ju färre glapp som finns mellan beslutsfattare och dem som ska realisera beslutet. Att kommunalförbundet gör den mest uppdragsnära tolkningen skulle kunna vara en effekt av just det fenomenet på så sätt att kommunalförbundets företrädare uppfattade sig bli den centrala bäraren av kompetensplattformens idé och dess realisering till följd av att styrning och engagemang från den regionala nivåns sida tidvis upplevdes som frånvarande.

Tolkningarnas praktiska betydelse

En betydande utgångspunkt inom översättningsteorin är att aktörernas inflytande och tolkningsutrymme i förhållande till ett koncept innehåll är en förutsättning för dess sprid-

ning (tex Czarniawska & Sevón 1996). De olika aktörernas möjlighet att göra omtolkningar ses alltså som en gynnsam faktor i förhållande till en idé attraktionskraft och dess möjlighet att omsättas till handling i den lokala kontexten. På motsvarande sätt uppfattas brist på handlingsfrihet utgöra en begränsning. Det faktum att kompetensplattformen som idé omtolkats under resans gång kan ur det perspektivet betraktas som något positivt. Intervjupersonernas upplevelse av tolkningsutrymme är emellertid blandad. På den lokala nivån kopplas tolkningsutrymme till uppdragets vaga formulering, liksom uppfattningen att förmedlingen av konceptet från framförallt kommunalförbundet varit bristfällig. Vagheten kring fenomenets idé och syfte, liksom bristen på tydlighet i hur kompetensplattformens arbetet praktiskt ska organiseras, är erfarenheter som de lokala företrädarna primärt uppfattar som problematiska och som också inneburit en fördröjning i etableringsprocessen. Samtidigt framhåller i stort sett samtliga vikten av att de enskilda kommunernas lokala förutsättningar tillåts att vägas in, vilket i sig bygger på att det finns ett tolkningsutrymme. Det finns också exempel på kontaktpersoner som uttryckligen säger att otydligheten och avsaknaden av information faktiskt medför ett tolkningsutrymme som ger de lokala företrädarna en viss handlingsfrihet. Den regionala förståelsen av tolkningsutrymme kan också sägas vara blandad. Framförallt är det processledaren som förmedlar en mer kritisk syn i och med uppfattningen att den delregionala och den kommunala tolkningen av kompetensplattformens organisering uppfattas motverka kompetensplattformens syfte.

Kompetensplattformens organisering är den aspekt där man kommer närmast den fjärde av Czarniawska och Joerges

(1996) fem stadier, det vill säga det stadie då idén omsätts i praktisk handling. Trots att etableringsfasen till stor del har rört sig på idé- och planeringsstadiet, åtminstone på den lokala nivån, finns exempel på en del praktiker som kan vara intressanta att belysa utifrån det översättningsteoretiska perspektivet, praktiker som knyter an till vad tolkningsutrymmet betytt för kompetensplattformens organisering. På ett allmänt plan finns en samsyn angående den faktiska strukturen, att kompetensplattformen Fyrbodals bör omfatta en lokal, en delregional och en regional nivå är en uppfattning som samtliga aktörsnivåer delar. Var tonvikten bör ligga i relationen mellan de olika nivåerna är emellertid något som omtolkats under resans gång. I motsats till den regionala nivåns, och i viss mån kommunalförbundens, intentioner, har den lokala nivån, och framförallt den kommunala vuxenutbildningen, kommit att få en stor betydelse i det operativa kompetensplattformens arbetet. Här är både regionens och delregionens företrädare bekymrade över vad denna utveckling kan innebära, medan de enskilda kommunala företrädarna menar att de själva/de egna, men inte helt säkert andra, rektorer(na) är medvetna om och kan hantera de eventuella risker som vuxenutbildningsenhetens inflytande innebär. Uppfattningen om "risken" skiljer något mellan kommunalförbundet och regionen. I kommunalförbundets tolkning är farhågan främst att vuxenutbildningens egenintresse, dess överlevnad som utbildningsproducent, sätts före syftet att verka för ett behovsrelaterat utbildningsutbud, medan regionens företrädare i större utsträckning lyfter fram risker relaterade till övergripande strategiska frågor, som att den koppling mellan centrala politikområden som kompetensplattformen syftar till inte åstadkoms. Konsekvensen av farhågorna är emellertid densamma: kompetensplattformens

yttersta syfte, att synkronisera utbildningsutbudet med arbetsmarknadens kompetensbehov, riskerar att inte realiseras.

De olika aktörernas förståelser av kompetensplattformens idé, syfte och organisering karaktäriseras således av såväl likhet som av olikhet. Båda inslagen kan, utifrån olika teoretiska utgångspunkter, betraktas som gynnsamma ur ett implementeringsperspektiv. Van Meter och Van Horn (1975) hävdar att konsensus mellan de inblandade aktörerna är en viktig framgångsfaktor, medan Czarniawska och Sevón (1996) påtalar betydelsen av tolkningsutrymme, ett tolkningsutrymme som kan resultera i olika förståelser av ett fenomen. I det avseendet tycks kompetensplattformen Fyrbodals omfattas av goda förutsättningar för det fortsatta implementeringsarbetet. I avsnittet som följer kommer bärigheten i den slutsatsen att analyseras ytterligare genom att aktörernas uppfattningar, upplevelser och erfarenheter under etableringsfasen ställs i relation till teoretiskt grundade gynnsamma förutsättningar för implementering.

FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR IMPLEMENTERING

I linje med det översättningsteoretiska perspektivet (Czarniawska & Joerges 1996; Czarniawska & Sevón 1996) är utgångspunkten i analysen att gynnsamma förutsättningar för implementering inte nödvändigtvis innebär att den praktik som implementeringsprocessen landar i fullt ut överensstämmer med de politiska intentionerna som formulerades initialt.

Gynnsamma förutsättningar handlar här mer om att idén eller fenomenet faktiskt omsätts i *någon form av praktik*, mer eller mindre omtolkad, men som tar sin utgångspunkt i den politiska intentionen.

Gynnsamma egenskaper

Nilsen, Roback och Krevers (2010) ger ett antal exempel på egenskaper hos implementeringsobjektet som tycks gynnsamma ur ett implementeringsperspektiv. En sådan är i vilken utsträckning det som ska implementeras står i samklang med aktörernas behov och värderingar. Den här egenskapen kan sägas knyta an till en av de generella förutsättningar som Johansson (2004) lyfter fram, det vill säga konceptets attraktivitet, eller graden av tilltro till idén hos implementeringsaktörerna. Att såväl de regionala, delregionala och kommunala företrädarna i stor utsträckning har tilltro till kompetensplattformen som fenomen och att man sympatiserar med det politiska uppdragets intentioner, kan både ses som ett exempel på uppdragets attraktivitet och som ett exempel på att det står i samklang med tillämparnas behov och värderingar. En viktig poäng här är att grunden för aktörernas uppfattningar om kompetensplattformens egenskaper är deras *tolkningar* av fenomenets egenskaper. Att fenomenet står i samklang med tillämparnas behov och värderingar kan i stor utsträckning hänföras just till att aktörerna anpassat kompetensplattformens idé och syfte till egna värderingar och behov (se Czarniawska & Joerges 1996; Czarniawska & Sevón 1996).

En annan viktig egenskap är att tillämparna har god kännedom om implementeringsobjektet (Johansson 2004) och i vilken mån det upplevs begripligt (Nilsen, Roback & Krevers

2010), egenskaper som även poängteras av Van Meter och Van Horn (1975). På den här punkten tycks förutsättningarna inte vara lika gynnsamma, åtminstone inte på den lokala nivån där kompetensplattformens intentioner ytterst ska realiseras. Vagheten i uppdraget som sådant, tillsammans med en avsaknad av tydlig information, liksom avsaknaden av tydliga riktlinjer kring kompetensplattformens innehåll och organisering, är en erfarenhet som flera av de lokala företrädarna förmedlar. Obegriplighetens konsekvenser tycks på lokal nivå vara en allmän fördröjning av implementeringsarbetet. På regional nivå är erfarenheten delvis densamma. Här hänvisar man till att en brist på styrning från regionkansliets ledning skapat ett tolkningsutrymme som medfört ett lokalt fokus och en allmän spretighet i uppfattningarna om fenomenet. Detta har i sin tur resulterat i svårigheter att väcka intresse och förankra idén om kompetensplattformen utanför den snäva krets som konkret arbetar med fenomenet. Kompetensplattformen har kommit att bli en "icke-fråga", som processledaren uttrycker det. Avsaknaden av styrning uppfattas bottna i en brist på intresse för kompetensplattformen inom regionkansliet. Även om medarbetarna på enheten Kunskap och kompetens haft en stark tilltro till kompetensplattformen tycks således den gynnsamma egenskapen "konceptets attraktivitet" ha saknats på den övergripande regionala nivån.

Kontextuella förutsättningar

När de regionala företrädarna ger sin syn på orsaken till det svaga intresset för kompetensplattformen är det den egna organisationens hierarki och kompetensfrågors allmänt låga status som lyfts fram. Det här är komponenter som kan inne-

fattas i de förutsättningar som Nilsen, Roback och Krevers (2010) benämner "inre kontext". Primärt är det organisationskultur man då syftar på, i bemärkelsen de gemensamma normer, värderingar och verklighetsuppfattningar som utvecklas i en organisation. Här kan man dock tillägga att samhällliga normer och värderingar utgör den vidare förståelseram inom vilken organisationskulturen formas. Organisationsklimat, som mer direkt syftar på mellanmänniska förhållanden – hur medarbetar förhåller sig till varandra – är också en aspekt som ryms inom kategorin. En organisationskultur präglad av tillit, öppenhet och förändringsbenägenhet ses som en god förutsättning ur ett implementeringsperspektiv. Mot bakgrund av de regionala företrädarnas erfarenheter framstår förutsättningarna i den inre kontexten som mindre gynnsamma. Organisationskulturen tycks präglad av hierarkier snarare än tillit och öppenhet, liksom av ett värderingssystem där kompetensfrågor inte står särskilt högt i kurs. En liknande teoretisk koppling kan göras med hjälp av den kontextuella förutsättningen "tillämparnas status och förankring" (Johanssons 2004). Här menar Johansson att förutsättningarna för att driva och få gehör för en fråga allmänt är svårare för en enhet med låg status jämfört med en enhet som hanterar högstatusfrågor och som befinner sig högre upp i organisationens hierarki. De regionala företrädarnas erfarenheter av trögheten i kompetensplattformarbetet kan också förstås utifrån den utgångspunkten.

Kontextuell osäkerhet är ytterligare en av Johanssons (2004) faktorer som berör förutsättningar kopplade till organisation. Kontextuell osäkerhet delas in i en vertikal dimension som har att göra med de hierarkiska villkor som kringgärdar

uppdragets genomförande, det vill säga omständigheter som berör kontroll och styrning av implementeringsprocessen. Den horisontella osäkerheten handlar om de samarbetsformer som uppdragsgivare behöver initiera och utveckla med sin omgivning för att implementeringen ska kunna genomföras. Allmänt definieras låg kontextuell osäkerhet som en framgångsfaktor. Den vertikala osäkerheten är som lägst när det råder stor överensstämmelse mellan uppdragsgivarens och tillämparnas mål och intressen. Skälet är den höga grad av förtroende mellan parterna som uppstår till följd av denna överensstämmelse. Horisontell osäkerhet är som lägst då tillämparna är som mest oberoende av omgivningen under den tid då uppdraget utförs. Västra Götalandsregionen är den beslutande och styrande instansen i den samverkansstruktur som rapporten utgår ifrån. I analysen av den kontextuella osäkerheten betraktas således Västra Götalandsregionen som uppdragsgivare, även om regeringen är den instans där uppdraget om kompetensplattformen formulerades. I förhållande till kommunerna kan även kommunalförbundet ses som uppdragsgivare. Om man ser till de uttryck för bristande förtroende som studien påvisar mellan såväl kommunalförbundet och regionen, som mellan kommunerna och kommunalförbundet, tycks förutsättningarna ha varit mindre gynnsamma. Det tidvis havererade samarbetet mellan kommunalförbundet i Fyrbodal och Västra Götalandsregionen bottnar i olika förståelse av hur arbetet borde bedrivas. Där kommunalförbundet upplevde brist på styrning från regionalt håll, var regionens förståelse snarast att kommunalförbundet tog kommandot och drog iväg i en icke avsedd riktning. De här upplevelserna kan ses som uttryck för en hög vertikal osäkerhet som till slut resulterade i en form av förtroendekris mellan parterna. Kommunerna ger i sin tur uttryck för ett bristande

förtroende för kommunalförbundet och man ställer sig tveksam till dess legitimitet. Kritiken är emellertid mer generellt hållen och rör i första hand kommunalförbundet som fenomen, snarare än det specifika samarbete man haft i samband med etableringen av kompetensplattformen.

De upplevelser av motsägelser i samverkansstrukturens "maktrelationer" som både regionala och delregionala företrädare beskriver kan förstås som en hög grad av horisontell kontextuell osäkerhet. En samverkan mellan regionen, delregionen och kommunerna var den samarbetsform regionen uppfattade som lämplig och nödvändig för att praktiskt kunna hantera etableringen av kompetensplattformen, men på grund av att varken kommunalförbundet eller regionen har mandat att ålägga kommunen uppgifter blir implementeringen helt beroende av kommunernas välvilja och intresse. Den övergripande styrningsform som präglar kompetensplattformarbetet i Fyrbodalen kan sägas utgöra ett exempel på komplex och interaktiv samhällsstyrning, en styrningsform där koordinering i syfte att få alla inblandade aktörer att dra åt samma håll uppfattas vara en avgörande faktor (Montin & Hedlund 2009, s 7). Koordinering är inget begrepp som någon av intervjupersonerna använder, men såväl kommunalförbundets som regionens företrädare ser sin roll som samverkande, vilket kan tolkas som en insikt i betydelsen av koordinering. Samtidigt ser man också avsaknaden av ett formellt mandat, en möjlighet att ålägga kommunerna att medverka i kompetensplattformarbetet, som ett uppenbart hinder för att kunna utföra ett konstruktivt koordineringsarbete. Detta beroende av omgivningen kan då tolkas som ett uttryck för en upplevd hög horisontell kontextuell osäkerhet.

Lokala förutsättningar

En sista analytisk kategori med relevans för studiens resultat är "lokala förutsättningar". I analysen hanteras de lokala förutsättningarna inte helt i enlighet med det teoretiska ramverket som presenterats tidigare i rapporten. En av de lokala förutsättningar som Johansson (2004) pekar ut har i analysen istället placerats under rubriken "Kontextuella förutsättningar" ovan. Det handlar om betydelsen av tillämparnas status och förankring, en förutsättning som använts för att förstå de regionala företrädarnas svårigheter att få gehör internt för arbetet med kompetensplattformen. De två av Johanssons totalt fyra lokala förutsättningar som tas upp här, i detta delavsnitt, är i vad mån tillämparna uppfattar sig ha tillräckliga resurser i form av tid och kunskap, samt implementeringsområdets mottaglighet (hur aktuellt konceptet eller fenomenet är på den lokala agendan, förekomsten av konkurrerande projekt, samt hur väl det passar in i befintlig organisation). Den förutsättning som handlar om tillräckliga resurser ligger i sin tur nära en av de egenskaper hos implementeringsobjektet som Nilsen, Roback och Krevers (2010) definierar: om det finns möjlighet att implementera till en rimlig insats. Även om författarna definierar tillräckliga resurser som en *egenskap hos implementeringsobjektet*, betraktas den i detta sammanhang alltså som en *lokal förutsättning*. Det ska också sägas att det enbart är den lokala nivån som inkluderats i analysen eftersom de lokala förutsättningarna till största delen haft bäring på de kommunala företrädarnas erfarenheter.

Om man ser "implementeringsområdets mottaglighet" i bemärkelsen hur väl konceptet passar in i befintlig organisation är det ganska uppenbart att skillnader i detta avseende haft

en stor betydelse för etableringsprocessen i de olika kommunerna. I enlighet med Johanssons (2004) utgångspunkt har etableringen kommit förhållandevis långt i Bengtsfors och Uddevalla, som också är de kommuner där kompetensplattformen landat i en väl förberedd organisation där de frågor som kompetensplattformen adresserar hanterats under lång tid. Etableringen i de andra kommunerna har i större utsträckning krävt en uppbyggnad av nya kunskaper, strukturer och samarbeten. I samtliga kommuner fanns dock vid tidpunkten för respektive intervju någon grad av pågående arbete som relaterade till kompetensförsörjningsproblematiken. Att det finns ett pågående arbete med liknande frågor skulle kunna tolkas som en ogynnsam förutsättning i termer av konkurrerande projekt. Kravet på att etablera en kompetensplattform skulle då både kunna upplevas som onödigt arbete (att man tvingade in dessa redan hanterade frågor i en ny form) och som ett reellt hot mot den pågående verksamheten. Med enstaka undantag, undantag som primärt bottnar i en tolkning av kompetensplattformen utifrån ett verksamhetsnära utbildningsutförar- eller utbildningsproducentperspektiv, tycks de lokala företrädarna emellertid inte uppfatta situationen på det sättet. Snarare ser man kompetensplattformens arbete som kompatibelt med, eller till och med som förstärkande av, befintliga strukturer. Förmodligen är det möjligheten att göra lokala tolkningar av kompetensplattformen som motverkar risken att fenomenet ska uppfattas som konkurrerande (se Czarniawska & Joerges 1996; Czarniawska & Sevón 1996).

När det gäller i vilken mån tillämparna uppfattar sig ha rimliga resurser är det trots allt överraskande få som tar upp denna fråga. Det finns enstaka påpekanden om resursbrist bland företrädarna i de små kommunerna. Likaså påtalar en-

staka kontaktpersoner en resursknapphet när det gäller stöd från kommunledningens sida. Upplevelser av resursbrist finns alltså och den kan i viss mån kopplas till en långsammare etableringsprocess, men det bestående intrycket är att företrädarna på lokal nivå jobbar på i motvinden och att den starka tron på kompetensplattformens syfte gör att man är beredd att satsa sin tid och kraft trots resursknappheten. Var kompetensplattformens arbete skulle befinna sig idag om det funnits mer gynnsamma resursmässiga förutsättningar är förstås en annan fråga.

Sett till de förutsättningar för implementering som det teoretiska ramverket pekar ut omfattas kompetensplattformen i Fyrbodal således av både goda och mindre gynnsamma villkor. Den mest gynnsamma förutsättningen tycks paradoxalt nog ligga i uppdragets vaghet i och med det tolkningsutrymme och den möjlighet till lokal anpassning som detta utrymme medger. Samtidigt tycks vagheten också ha bidragit till en av de mindre gynnsamma förutsättningarna – de lokala företrädarnas upplevelse av fenomenet som obegripligt. I övrigt är det primärt de kontextuella förutsättningarna som tycks ha utgjort begränsande faktorer. En ogynnsam organisationskultur på regional nivå, hög vertikal och kontextuell osäkerhet med konsekvenser i form av kommunalförbundets tidvis bristande förtroende för hur kompetensplattformen hanterades på den regionala nivån, liksom regionens och kommunalförbundets upplevelser av maktlöshet och beroende i förhållande till centrala "omgivande" organisationer (kommunerna).

SLUTSATSER

Vad kan man då säga om komplexitetens och tolkningsutrymmets betydelse för hur uppdraget om kompetensplattformen i Fyrbodals omsatts i praktiken och vilka slutsatser kan man dra kring förutsättningarna för det fortsatta arbetet?

En första slutsats är att betydelsen av komplexiteten och tolkningsutrymmet är tvetydig. Å ena sidan har dessa förutsättningar lämnat rum för lokala förståelser och praktiker, vilket både upplevs som, och teoretiskt kan förklaras som, gynnsamma förutsättningar för att kompetensplattformen ska etableras och bli en permanent struktur för kompetensförsörjningsfrågor – i någon form. Å andra sidan medför komplexiteten och tolkningsutrymmet att tillämparnas/aktörernas intressen tillåts genomsyra förståelserna och praktikerna, vilket i förlängningen kan innebära att den lokala nivåns olika intressen motverkar varandra, eller att de motverkar den delregionala och/eller den regionala nivåns ambitioner. Ett visst mått av konsensus och gemensam förståelse måste förmodligen finnas, vilket det i och för sig också gör beträffande kompetensplattformens mer idémässiga innehåll.

När det gäller kompetensplattformens strukturella eller organisatoriska dimensioner framstår konsekvenserna av komplexiteten och tolkningsutrymmet mer entydiga – och dystrare. Framförallt tycks tolkningsutrymmet kring kompetensplattformens organisering ha utmynnat i olika och i viss mån motstridiga förståelser, vilket medfört ett ogynnsamt samarbetsklimat. Nu ska man i och för sig komma ihåg att den bild som både kommunalförbundets och regionens företrädare ger i de avslutande intervjuerna visar på framtidshopp och en positiv känsla inför det fortsatta samarbetet, men om man

utgår från merparten av intervjumaterialet är det en annan bild som tonar fram. Intervjuerna visar att det finns en samsyn kring kompetensplattformens övergripande struktur, men uppdragets tolkningsutrymme har medfört att aktörerna på de olika nivåerna utvecklat olika uppfattningar om hur kompetensplattformensarbete bör bedrivas i praktiken. Även om lokala tolkningar på idéplanet är gynnsamma ur ett implementeringsperspektiv i betydelsen goda förutsättningar för att idén ska omsättas i *någon form* av praktik, tycks det ändå vara så att de praktiker som sätts i verket i sin tur kan generera mindre gynnsamma förutsättningar i termer av bristande konsensus och upplevelser av kontextuell osäkerhet med sviktande förtroende och försvårat samarbete som följd.

Utvecklingen av olika, och till viss del motverkande, förståelser av hur kompetensplattformens bör organiseras kan inte bara kopplas till komplexiteten och vagheten i själva uppdraget, utan också till en vaghet i aktörernas *hantering* av uppdraget. Tydlig ledning och styrning, liksom internt stöd för kompetensplattformensarbete, är kontextuella förutsättningar som uppenbart har saknats på regional nivå under större delen av etableringsfasen. Konsekvensen av dessa brister tycks vara att samma problem fortplantat sig genom hela samverkansstrukturen. Det här har inte nödvändigtvis med uppdragets komplexitet och tolkningsutrymme att göra, men bristen på tydlig ledning, styrning och internt stöd har förmodligen medfört att komplexiteten och tolkningsutrymmet har fått ett större genomslag, vilket i förlängningen kan ha bidragit till att generera eller förstärka andra ogynnsamma förutsättningar.

Avslutningsvis vill jag ändå säga att mitt sammantagna intryck är att förutsättningarna för att kompetensplattformen i

Fyrbodal ska bli en beständig delregional struktur för hantering av kompetensförsörjningsfrågor är ganska goda. Analysen pekar i lite olika riktningar, men de involverade aktörernas tilltro till idén och den positiva riktning som samarbetet mellan kommunalförbundet och regionen tycks ha tagit till följd av den omorganisation som skett inom Västra Götalandsregionen väger i viss mån upp de mer negativa slutsatserna.

En sista reflektion rör det som i stort sett samtliga aktörer spontant uppfattar som kärnan i kompetensplattformens idé, det vill säga matchningen, att anpassa utbildningsutbudet efter arbetsmarknadens behov. En mer djupgående tolkning av matchningsbegreppets innehåll och den vidare innebörden av denna uppfattning gräver studien inte djupare i. På några håll resoneras underförstått kring begreppet i relation till exempelvis ungdomsgymnasiet där de kommunala företrädarnas gemensamma uppfattning är att ungdomsgymnasiet inte ska styras i riktning mot arbetsmarknadens behov, utan i första hand ge unga människor en möjlighet att förverkliga sina drömmar. Ett annat resonemang i samma anda är den förhoppning om att kompetensplattformen ska kunna bidra till en höjd allmän utbildningsnivå som några lokala företrädare uttrycker. Ytterligare ett exempel är en av de regionala företrädarnas reflektion kring betydelsen av utbildningens demokratiska och sociala värden. Men frågan om i vilken grad matchningstanken bör genomsyra utbildningspolitiken på ett mer övergripande plan är ingen fråga som intervjupersonerna ombeds att närmare resonera kring. Det här är emellertid en relevant och viktig fråga. Uppdraget om kompetensplattformen har inte bara formulerats i en tid av ekonomisk kris, det har också formulerats i en tid då ett uttalat nyttoperspektiv på alla former av utbildning tycks få ett allt starkare fäste.

Detta gäller även den högre utbildningen (Garrick & Rhodes 2000). Nyttoperspektivets utgångspunkt är att utbildningens primära syfte är att förse arbetsmarknaden med kompetens. Om man drar den utgångspunkten till sin spets innebär det att all utbildning som inte påtagligt kan knytas till arbetsmarknadens behov av kompetens betraktas som irrationell och i någon mening onödig. Åtminstone bör den inte finansieras med offentliga medel (Fölster, Kreicbergs & Sahlén 2011). Den aktuella studien visar att det tolkningsutrymme som finns i uppdraget om kompetensplattformen ger en möjlighet att läsa in ett mer bildningsorienterat syfte, men motsatsen, att renodla nyttoperspektivet, är självklart också möjligt och den tolkningen kanske rent av ligger närmare till hands. I fallet kompetensplattformen Fyrbodal har utbildningsrelaterade frågor stått i fokus under etableringsfasen, mycket på grund av den ganska tunga slagsidan mot utbildningsaktörer i gruppen ansvariga genomförare eller tillämpare - det är helt enkelt individer med kunskap och intresse för utbildningsfrågor som i Fyrbodals fall gjort omtolkningen av regeringens uppdrag om kompetensplattformen. I vad mån denna förutsättning medför att kompetensplattformens idé i lägre grad tolkats och omsatts i en praktik som utgår från ett renodlat nyttoperspektiv på utbildning kan den här studien inte säga något om, även om det rent intuitivt är den slutsats som känns rimlig. Intressant vore emellertid att undersöka hur kompetensplattformens idé och praktik har utvecklats i andra regioner, där genomförarna har sin förankring i andra politikområden och där samverkansstrukturerna har en annan sammansättning. Tolkningsutrymme finns där, frågan är bara utifrån vilka intressen tolkningarna görs och i vilken utsträckning de omgivande villkoren tillåter tolkningarna att få genomslag.

REFERENSER

- Brenner, N. (2003) *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press.
- Bristow, G. (2005) "Everyone's a 'winner': problematising the discourse of regional competitiveness", *Journal of Economic Geography* 5(3): 285-304.
- Czarniawska, B. & Joerges, B. (1996) "Travels of Ideas". i Czarniawska, B. & Sevón, G. (red.), *Translating Organizational Change*. Berlin: de Gruyter.
- Czarniawska, B. & Sevón, G. (red.) (1996) *Translating Organizational Change*. Berlin: de Gruyter.
- Denzin, N. & Lincoln, Y. (red.) (2006) *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks Ca: Sage.
- Flick, U. (2002) *An Introduction to Qualitative Research*. Sage: Thousand Oaks Ca.
- Fölster, S., Kreicbergs, J. & Sahlén, M. (2011) *Konsten att strula till ett liv. Om ungdomars irrvägar mellan skola och arbete*. Stockholm: Svenskt Näringsliv.
- Garrick, J. & Rhodes, C. (red.) (2000) *Research and knowledge at work*. London: Routledge.
- Hedlund, G. & Montin, S. (red.) (2009) *Governance på svenska*. Stockholm: Santéus Academic Press.
- Johansson, K. mfl (2011) *Folkhögskolornas roll inom Kompetensplattform Västra Götaland*. Skara: Västra Götalands Bildningsförbund.
- Johansson, S. (2004) *Implementering av BBIC projektet i socialtjänstens organisationer: en studie av den lokala organiseringen av projektet Barns behov i centrum*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Kommunallagen (1991) 1991:900, 3 kap, 20-28§. <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19910900.HTM>
- Latour, B. (1998) *Artefaktens återkomst. Ett möte mellan organisationsteori och tingens sociologi*. Nerenius & Santerus förlag: Stockholm.
- Lipsky, M. (1980) *Street-Level Bureaucrazy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Löfgren, K. (2012) *Implementeringsforskning. En kunskapsöversikt*. Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö.
- May, T. (1997) *Samhällsvetenskaplig forskning*. Lund: Studentlitteratur.
- Montin, S. & Hedlund, G. (2009) Governance som interaktiv samhällsstyrning - gammalt eller nytt i forskning och politik? i Hedlund, G. & Montin, S. (red.) *Governance på svenska*. Stockholm: Santéus Academic Press
- Mörtvik, R. & Spånt, R. (2008) *TCO granskar: Ekonomisk kris - och vad som bör göras*. Rapport #13/08. Stockholm: TCO.
- Nilsen, P., Roback, K. & Krevers, B. (2010) Förklaringsfaktorer för implementeringsutfall – ett ramverk, i Nilsen, P. (red.) *Implementering, Teori och tillämpning inom hälso- och sjukvård*. Lund: Studentlitteratur.
- Pelkonen, A. (2008) *The Finnish Competition State and Entrepreneurial Policies in Helsinki Region*. Helsinki: University of Helsinki.
- Pierre, J. (2009) "Tre myter om governance". i Hedlund, G. & Montin, S. (red.) *Governance på svenska*. Stockholm: Santéus Academic Press
- Pierre, J. & Peters, G.B. (2005) *Governing Complex*

Societies. Trajectories and Scenarios. Palgrave Mc Millan: Basingstoke.

Pressman, J.L. & Wildavsky, A. (1973) *Implementation.* University of California Press: Berkeley.

Regeringskansliet (2010). Promemoria 2010-04-07.

Regionstyrelsen (2010) *Redovisning avseende uppdraget om regional kompetensplattform. RSK 335-2010.* <http://www.vgregion.se/Pages/177803/kompetensplattformApril2010.pdf>

Rothstein, B. (2006) *Vad bör staten göra?.* Stockholm: SNS förlag.

Rundqvist, M. (2012) *Implementering av metoder från nyanländaprojekt.* Norrköping: Institute for Research on Migration, Ethnicity and Society (REMESO), Linköpings universitet.

Silverman, D. (2006) *Interpreting qualitative data.* London: Sage.

Van Meter, D. & Van Horn, C. (1975) "The Policy Implementation Process". *Administration and Society*, Vol. 6.

Västra Götalandsregionen (2010) *Slutrapport från pilotprojekt kompetenssamordning: Rapport om pilotprojekt i Fyrbodal för uppbyggnad av regional kompetensplattform i Västra Götaland.* Västra Götalandsregionen, Regionutvecklingssekretariatet.

Västra Götalandsregionen (2011) *Kompetensplattform Västra Götaland, Handlingsplan.* Västra Götalandsregionen, Regionutvecklingssekretariatet.

Västra Götalandsregionen (2012) <http://www.vgregion.se/sv/Vastra-Gotalandsregionen/startside/Regionutveckling/Kunskap-och-kompetens/> Enheten Kunskap och kompetens



GÖTEBORGS UNIVERSITET