

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning VT 15

Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet

Ruben Malmström

Sebastian Johansson

Handledare: Stig Montin

Examinator: Ylva Norén Bretzer



Land skall med lag byggas

(eller med horisontell samverkan)

En studie om nationella samordnare som styrform

Sammanfattning

Den här studien sätter ljuset på regeringens nationella samordnare generellt, och de pådrivande nationella samordnarna i synnerhet. Vi ser de pådrivande nationella samordnarna som en gammal roll i ny skepnad. Sveriges regering har länge tillsatt kommittéer för att utreda vitt skilda frågor men de pådrivande nationella samordnare försöker däremot driva på och få gehör för regeringens politik runt om i landet. Genom intervjuer med företrädare för två nationella samordnare, samt personer som har engagerats i de två olika nationella samordningarna har vi försökt undersöka förutsättningarna för att de nationella samordnare ska vara ett effektivt styrmedel. Våra resultat var i flera fall entydiga. De viktigaste förutsättningarna som angavs var att samordnaren lyckades bygga upp samverkansprojekt mellan organisationer som präglades av förtroende och en gemensam förståelse av problemets grund. Dessutom betonades vikten av att stärka redan befintligt arbete, ju fler nya verksamheter som de nationella samordnarna initierade, ju större var farhågorna bland de samordnade att dessa verksamheter skulle gå i graven i samband med att de nationella samordnarna avslutade sina tidsbegränsade uppdrag. Våra resultat sätts dessutom in i ett teoretiskt sammanhang via teorin om Collaborative Governance, vars giltighet prövas på de nationella samordnarna.

Nyckelord: *Nationell samordning, statliga styrmedel, governance, samverkan Collaborative Governance*

Innehållsförteckning	Sida
1: Inledning: De nationella samordnarna, vilka de är och varför de tillsätts.....	3
1.2: Problemformulering.....	6
1.3: Syfte och forskningsfråga.....	8
1.4: Avgränsningar.....	8
2: Teoretisk referensram.....	9
2.1: Governance.....	10
2.2: Samverkan.....	10
2.3: Collaborative Governance.....	12
2.3.1: Tillämpning av Collaborative Governance.....	17
3.0: Metod.....	18
3.1: Urval av material.....	18
3.2: Intervjumetod.....	19
4: Resultat.....	20
4.1: Den nationella samordnaren för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.....	20
4.1.1: Samverkan som styrmedel.....	21
4.1.2: Vikten av kontinuitet.....	22
4.1.3: Organisationsform.....	22
4.1.4: Skilda perspektiv.....	23
4.1.5: Formulering och medvetandegörande av problemet.....	24
4.2: Den nationella samordnaren för statens riktade insatser mot psykisk ohälsa (PRIO).....	25
4.2.1: Bra styrmedel på rätt nivå.....	25
4.2.2: Organisationsform.....	26
4.2.3 Svårt att mäta effekter men samtidigt bättre kontroll.....	27
4.2.4 Mer samverkan men knappast bättre.....	28
5: Teoretisk analys.....	29
5.1: Utgångspunkter för samverkan.....	29
5.2: Ledarskapets roll.....	29
5.3: Institutionell design.....	30
5.4: Samverkansprocessen.....	30
6: Slutsats och diskussion.....	32
6.1: Framtida forskning.....	33
7: Referenslista.....	34
8: Bilaga 1 Intervjufrågorna.....	36

1: Inledning: Nationella samordnare, vilka de är och varför de tillsätts.

För det första ska vi samla in kunskap om de insatser, både i svenska kommuner och i andra länder, som har lyckats nå den här gruppen. För det andra, samla alla krafter för att söka upp de unga som är utanför. Skolan, sjukvården, socialtjänsten, Kronofogden, Försäkringskassan, civilsamhället – alla behöver bidra för att de ska hamna på rätt väg i livet. Och för det tredje, se till att de insatser som fungerar bäst genomförs i hela landet, och når ut till alla.

-Stefan Löfven (s), 1 maj 2015

Under 2015 års första maj-tal i Sundsvall fällde statsministern ovanstående ord som ett av regeringens svar på ungdomsarbetslösheten. Problemet skulle enligt statsministern lösas genom en nationell samordnare (Socialdemokraterna 2015). Den annonserade utnämningen kom att skapa en viss debatt, ofta med en skämtsam prägel. Vissa debattörer frågade sig ifall det inte var dags för regeringen att utse en nationell samordnare för den numera stora skaran av nationella samordnarna som regeringen och den förra regeringen har låtit tillsätta (Svenska Dagbladet 2015).

Denna diskussion sätter fingret på en förhållandevis ny trend inom den statliga styrningen, nämligen det alltmer tilltagande utvecklingen att tillsätta nationella samordnare. Sedan 2006 har ett trettio-tal nationella samordnare tillsatts, men spridningen av samordnarna bland departementen är relativt låg. Samordnarna tenderar att tillsättas främst av Socialdepartementet, Kulturdepartementet och Näringsdepartementet. Vissa departement så som Landsbygdsdepartementet och Finansdepartementet har däremot inte haft någon samordnare på deras respektive departement. Bara i år (maj 2015) har regeringen hunnit att utse tre nya nationella samordnare, två på socialdepartementet och en på Arbetsmarknadsdepartementet.

Citatet visar även prov på en idealtypisk bild av varför de nationella samordnare generellt sett har tillsatts; olika myndigheter samverkar inte tillräckligt och kommunernas arbete förs med alldeles för varierad kvalitet. Lösningen beskrivs som att hitta nya samarbetsformer och att se till att de goda exemplen “*når ut till alla*”.

Samtidigt som nationella samordnare är en tilltagande trend som blir allt mer vanlig för att hantera aktuella samhällsproblem finns det väldigt lite forskning som visar vilka utslag samordnarnas verksamhet får för den förda policyn på deras problemområde. Det medför en risk att man lägger allt mer tid och resurser på en typ av offentlig verksamhet som inte leder till någon förändring, vilket är det uttalade syftet, och därmed mest blir symbolpolitik. Kritik mot de nationella samordnarnas arbete har uttryckts i just termer av symbolpolitik.

Generalsekreteraren för organisationen Trygga Sverige, Martin Lindberg, kritiserade resultatet från den nationella samordnaren mot våld i nära relationer med att utredningen var tandlös och inte gav några svar på hur implementeringen egentligen skulle gå till.

“/.../ utredningen, av betänkandet att döma, saknar strategisk kompetens som kan komprimera och förstå det som sägs på den operativa nivån, för att på så sätt se hur dessa problem måste adresseras på strategisk nivå för att få till stånd verkliga och varaktiga förbättringar”.

Detta är ett exempel på en typ av kritik mot nationella samordnare som styrmedel som har trätt fram under senaste åren (DN 2014-06-30). Debattören ser att samordnaren har lyckats samla in kunskap om vad som behöver göras, men misslyckats med att få till stånd en implementering av de efterfrågade åtgärderna, vilket undergräver samordnarens effektivitet som styrmedel. Nationella samordnare har som syfte att skapa tryck för förändring och utveckling i en fråga, så hur kommer det sig då att det är just med att skapa denna förändring som samordnaren anses ha misslyckats? Finns det några särskilda faktorer som kan gynna eller hämma effektiv samordning? Denna uppsats ämnar söka svar på under vilka förutsättningar nationella samordnare är en effektiv styrform.

Sverige har en lång tradition av att tillsätta olika kommittéer som på mer eller mindre informell väg ska förhandla fram lösningar på ett politiskt problemområde, eller öka kunskapen inom det. Svenska departement har av tradition alltid varit små och men myndigheterna relativt stora och fristående regeringen i internationell jämförelse. På så vis har kommittéer tjänat som ett smidigt verktyg för utreda och initiera reformer i landet. Redan Gustav Vasa använde sig av kommittéer för att bringa ordning och reda i kyrkopolitiken. Sedan dess har kommittéer tillsatts med varierande uppdrag, främst har det handlat om att utreda lagstiftning, men inte sällan har kommittéerna tjänat som rättegångsprocesser för att utreda handlingar begångna av krigsherrar eller av ämbetsmän. Under modern tid har kommittéers antal gått upp och ner, flest kommittéer fanns på 70-talet (409 stycken var i bruk

år 1980!), men som en motreaktion mot alla dess kommittéer började regeringen att mer och mer utreda frågor inom departementen i syfte att både spara pengar och tid (Zetterberg 2011). På senare år har kommittéerna fått ett nytt uppsving och en ny version i form av de nationella samordnarna har vuxit fram.

Dessa nya nationella samordnare tillsätts av regeringen för att förstärka dess arbete med ett visst problem. De nationella samordnarna är personer med stor kunskap och expertis på sitt område, men det som särskiljer deras kompetens från andra sakpolitiskt kunniga är att de är ett välkänt namn med högt förtroende bland de aktörer som ska samordnas, vilket är ett av samordnarnas främsta tillgångar eftersom samordningsprocessen sker frivilligt och därmed förutsätter att uppdraget uppfattas som legitimt av de samordnare (Statskontoret 2014:7). Bakgrunden till att nationella samordnare tillsätts varierar från fall till fall, men det finns ett par generella principer som brukar vara skälet till att en samordnare tillsätts:

- Frivillig samordning anses vara mer effektivt som styrmedel än mer traditionell styrning så som tillsyn och reglering.
- Samordnare används som ett medel för att skapa ett tryck för förändring inom förvaltningen kring en fråga där utvecklingen anses gå för långsamt.
- Uppdraget ryms inte inom befintliga myndigheters organisation. Antingen är de för specialiserade på en viss aspekt av ett problemområde, eller också är ansvaret spretigt fördelat mellan många olika aktörer, varpå en samordnare blir nödvändig

(Statskontoret 2014:21-26).

Samordnarnas uppdrag skiljer sig i sin utformning både till metod och syfte. Statskontoret har skrivit en utredande rapport om nationella samordnare där de finner tre huvudsakliga typer av roller som de nationella samordnarna har.

Utredare är en typ av samordnare vars uppdrag går ut på att ta fram ett kunskapsunderlag för sitt problemområde, och sedan utifrån detta presentera en rad förslag på åtgärder. Ofta är uppgifterna av en ganska klassisk offentlig utredares karaktär.

Förhandlare är i regel samordnare som verkar inom ett uppdrag där flera aktörer har olika ingångar och åsikter för hur en fråga ska hanteras, och agerar då som ett slags medlare som ska jämka dessa aktörers intressen för att etablera en gemensam lösning som anses legitim av de berörda parterna. Samordnarens relativa oberoende i frågan är en av de främsta tillgångarna i rollen som förhandlare. Detta är typiskt sett också den typen av samordnaruppdrag där syftet och målet är tydligast formulerat. Den tredje, och mer nyligen förekommande typen av samordnare är *pådrivare*. Pådrivande samordnare har som syfte att skapa uppmärksamhet för regeringens politik på ett område och därigenom skapa ett förändringstryck, vilket i huvudsak görs genom dialog och frivillig aktivitet i samarbete med de berörda parterna (Statskontoret 2014:18-20).

Vad gäller den formella organisationen för samordnarnas uppdrag finns det två huvudsakliga typer av tillvägagångssätt som regeringen kan använda när den tillsätter en nationell samordnare: inom regeringskansliet under relevant departement eller som fristående kommitté. Samordnarna som är placerade inom regeringskansliet kan tillsättas genom en reguljär anställning, ungefär på samma vis som andra politiskt sakkunniga tjänstemän, som tillsättning av en utredare eller genom att den inrättas som en egen organisatorisk funktion på regeringskansliet. Att samordnaren placeras inom regeringskansliet innebär att styrningen från regeringens sida blir mer direkt och formellt reglerad. Kommittéerna har en mer informell relation till regeringskansliet, och deras uppdrag utformas genom ett kommittédirektiv som reglerar ramarna för samordnarens uppdrag. Den fortlöpande styrningen från regeringskansliet tar sig mer uttryck i form av återrapportering och dialog. Ungefär hälften av de nationella samordnarna är organiserade inom regeringskansliet respektive som fristående kommitté (Statskontoret 2014:27-28). Vi kommer i senare kapitel att diskutera för- och nackdelarna med dessa organisationsformer närmare.

1.1: Problemformulering

Ett huvudsyfte med att tillsätta en nationell samordnare är att den ska kunna agera snabbt, effektivt och flexibelt och föra dialog med både politiska beslutsfattare såväl som samordnade aktörer och andra intressenter. Samordnaren kan verka som en icke-partisk aktör i en fråga, och lägga allt sitt fokus på den rollen. De kan även genom sin namnkunnighet sprida entusiasm för en fråga bland de samordnade aktörerna. Deras oberoende ställning och fokus på just att samordna är också en styrka i jämförelse med de traditionella myndigheterna som ofta är specialiserade och har fokus på en mängd olika saker inom sin kompetens. Allt detta är

faktorer som ligger bakom att regeringen tillsätter nationella samordnare istället för att enbart låta sakkunniga tjänstemän och ansvariga myndigheter hantera en fråga (Statskontoret 2014:37-40). Utifrån kommittédirektiven framkommer det även att tillsättandet av de nationella samordnarna främst motiveras på grund av att problemen de ämnar lösa ligger utanför regeringens direkta ansvar, myndigheterna är för specialiserade och att de uppfattas som oberoende samt att de kan synliggöra frågan i samhällsdebatten. (Statskontoret 21:26)

Enligt Lindberg (2009) är samordning som ett ord som beskriver hur man organiserar saker för att få dem att hänga ihop. Detta tar sig i praktiken uttryck genom att organisationsscheman och arbetsbeskrivningar arbetas fram. Två typer av samordning nämns; vertikal och horisontell samordning. Den vertikala samordningen betonar hierarki där olika nivåer i en organisation och där målet är att samordna över- och undernivån med varandra. Horisontell samordning däremot försöker att samordna aktörers processer på samma nivå. Lindberg menar dessutom att man kan se tillsättandet av de nationella samordnarna och formella samordningsstrukturer överlag som ett svar på krav utifrån. Enligt Lindbergs observationer så tillsätts alltså inte alltid samordningsuppdrag på rationella grunder, utan snarare för att bemöta ett externt tryck på organisationen. Samordning är inte en mirakelkur mot dysfunktionella organisationer, men kan utåt sett visa på handlingskraft och en vilja att anpassa sig. (Lindberg 2009: 23-24).

I den dåvarande psykiatrisamordnaren Anders Miltons slutrapport *Långsiktighet, samordning, engagemang* (2006) resonerar Milton kring statens olika styrmedel och dess för- och nackdelar. Milton slår fast att de nationella samordnarna har ett mycket mer operativt uppdrag än statsråd och övriga tjänstemän på regeringskansliet vilket har sina fördelar men också nackdelar. Till fördelarna kan räknas att de nationella samordnarna får en friare roll, vilket öppnar för en bredare analys och möjlighet till att kritisera makthavarna. Dessutom ger tillsättandet av en nationell samordnare ofta en uppmärksamhet till ett problemområde som regeringens andra styrmedel sällan genererar. Mot detta menar Milton samtidigt att de nationella samordnarna kan uppfattas som diffusa och att de otydliggör ansvarsfördelningar. Dessutom kan det vara godtyckligt att se tillsättandet av en nationell samordnare som en satsning från regeringens sida. Milton anser att det lika mycket kan vara ett smidigt sätt för regeringen att skjuta obekväma frågor ifrån sig (Milton 2006: 55-56).

I sin masteruppsats om den nationella hemlöshetssamordnaren reflekterar Sandheden (2014) om den nationella samordnaren som regeringens styrmedel. Sandheden menar att regeringen via styrning på frivillig väg öppnar för statlig inblandning i de kommunala frågorna utan att för den sakens skull omkullkasta ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. De svenska kommunernas självstyre är genom kommunallagen grundlagsskyddad och därigenom måste staten, i den mån de vill ingripa på kommunala ansvarsområden, vara ytterst aktsamma för att inte framstå som att man medvetet bryter mot grundlagen. Här fyller de så kallade *mjuka styrmedlen* en plats i den svenska decentraliserade förvaltningsorganisationen. (Sandheden, 2014:28)

1.2: Syfte och forskningsfråga

Den tidigare forskningen om nationella samordnare är mycket begränsad, framförallt den akademiska forskningen, och vi ser därför ett behov av att utöka det empiriska underlaget kring ämnet. Det faktum att samordnarnas uppdrag skiljer sig mycket åt från fall till fall bidrar ytterligare till behovet av mer detaljerade studier av enskilda fall av samordnare. Statskontoret lyckas i sin rapport besvara frågan om vilka anledningarna är till att nationella samordnare tillsätts. De upptäcker även en del tecken på både eventuella möjligheter och hinder för nationell samordning, och föreslår vidare forskning kring dessa frågor. Vår forskningsfråga lyder därför:

Under vilka förutsättningar är nationella samordnare en effektiv styrform?

I och med bristen på i synnerhet akademisk forskning på området ser vi även ett behov av inte enbart empiriskt underlag, utan också av en vetenskaplig diskussion om nationella samordnare förankrad i den teoretiska litteraturen om governance och samverkan. Vårt syfte är således dels att utöka det empiriska underlaget kring nationella samordnare, framförallt med fokus på styrformens förutsättningar, dels att använda dessa upptäckter för att testa en governance-teori och samtidigt föra en teoretisk diskussion om styrformen.

1.3: Avgränsningar

Den typ av nationella samordnare som har tydligast koppling till mer horisontella och nätverksbaserade styrformer är det som av Statskontoret identifieras som pådrivande samordnare, och det är således den typen av samordnare som behandlas i denna uppsats. Eftersom vi redan under inledande efterforskningar identifierat organisationsformen som en

tydlig skillnad mellan olika samordnare har vi valt ett fall som är organiserat som en fristående kommitté och en som är placerad som en funktion inne på regeringskansliet. Vi har valt att fokusera på att intervjua samordnarna och “de samordnade” för att få en bild av deras uppfattningar om förutsättningarna för nationell samordning, istället för att hitta effekter som är direkt hänförliga till samordningen och operationalisera dessa. Detta är en konsekvens av att vi ser våra intervjupersoner som personer som kan förväntas ha en stor och bred egen erfarenhet i frågan, samt att vi liksom Statskontoret ser att det är svårt att mäta effekterna av nationell samordning (Statskontoret 2014:31-32). I det läget anser vi att väl insatta personkällor på bägge sidor av samordningsprocessen kan ge en mer komplett, trovärdig och mångsidig bild av det vi undersöker.

2: Teoretisk referensram

I detta kapitel redogör vi först för vår teoretiska förförståelse om governance och samverkan för att sedan redogöra för vårt teoretiska analysverktyg, collaborative governance.

Denna uppsats försöker utreda frågan om under vilka förutsättningar nationella samordnare är en effektiv styrform. Frågan rymmer dels frågor om utvecklingen av statsförvaltningen och politiken över tid, och hur beslutandet och implementeringen av politiska beslut kommer att involvera allt fler aktörer på allt fler nivåer. Det är en omfattande strukturell förändring som är under ständig utveckling och påverkar premisserna under vilken offentlig styrning sker. Vi ser nationella samordnare som ett fenomen av och inom den utvecklingen. Samtidigt är nationella samordnare som alternativt styrmedel i huvudsak ett alternativ i fråga om hur man organiserar styrningen, där styrningen sker genom horisontell samverkan istället för genom hierarkiska styrkedjor. Därför är det även viktigt att analysera de mer praktiska och organisatoriska förutsättningarna för sådan samverkan, på aktörsnivå.

Nedan kommer vi att i kortare drag redogöra för vår teoretiska förförståelse om den utvecklingstrend som på senare tid skett i statsförvaltningen där allt fler aktörer på olika nivåer är inblandade i gemensamma processer, vilket vi kallar *governance*, samt om hur *samverkan* går till i praktiken. Därefter presenterar vi den teoretiska modell som vi vill testa med vårt material och analysera vårt material utifrån, och som liksom namnet antyder till stora delar bygger på teori om governance och samverkan, nämligen *collaborative governance*.

2.1: Governance

Vi ser nationella samordnare som ett uttryck för något som samhällsforskare har kommit att kalla *governance*. Begreppet *governance* har vuxit fram under 1900-talets andra hälft och belyser samhällsstyrningens utveckling i västvärlden. Man har försökt förklara begreppets innebörd genom ordleken "from government to governance", vilket på svenska skulle kunna översättas till "från centralstyrning till interaktiv samhällsstyrning" (Montin, 2009:7). Ty historiskt sett har staten utövat styrning i ett vertikalt led, det vill säga uppifrån och ned, något som har benämnts *government*. Denna traditionella styrning har dock fått ge företräde för *governance* vilket på svenska kan översättas till "interaktiv styrning". Utvecklingen måste dock tas med en nypa salt, Pierre (2009:41) menar att de skandinaviska länderna länge präglats av samarbete mellan civilsamhället och staten för att tillsammans uppnå politiska mål. Utvecklingen mot *governance* är däremot mer påtaglig i anglosaxiska länder med en kultur som betonar vikten av separation mellan stat och civilsamhälle.

Det som särskiljer *governance* från *government* är alltså att den uppträder mer ickehierarkiskt i relation till sin omgivning. Det är inte endast lagar och förordningar från statsmakten som i slutändan skapar politiken, i *governance*-influerade stater framträder staten och civilsamhället ofta som jämbördiga aktörer som styr mot ett gemensamt mål med även andra aktörer. Men vad får statsmakten att frivilligt gå med på denna till synes ofördelaktiga utveckling? För att öka sin förmåga att lösa större och mer komplexa frågor än tidigare hävdar vissa. Montin och Hedlund (2009:10) pekar på rad andra utvecklingar som har skett parallellt med *governance*-utvecklingen och som påverkat statens styrning. Bland dessa viktiga trender kan nämnas; globalisering, decentralisering samt New Public management-ideal. Kritik mot denna utveckling har inte saknats, den tyngsta kritiken lär vara att ansvarsutkrävandet hotas. Kritiker hävdar att när gränsen mellan det offentliga och det civila blir allt mer otydlig så minskar chanserna för medborgarna att förstå vilka de facto har tagit besluten och av vilka man kan utkräva ansvar. (Hedlund & Montin, 2009: 27)

2.2: Samverkan

Medan *governance* beskriver hur styrning och beslutsfattande sker i samverkan mellan olika aktörer över olika nivåer och visar ur ett makroperspektiv att detta är en övergripande trend inom samhällsutvecklingen, fokuserar samverkansteori snarare på själva samverkan i sig på organisations- process- och aktörsnivå, för att studera hur den går till i praktiken och hur olika faktorer kan påverka dess form och resultat. För att kunna säga någonting om hur nationell

samordning fungerar behöver vi dels placera det i sin politiska kontext, som en form av governance och som aktör inom en befintlig myndighetsstruktur, men då själva styrmedlet i sig bygger på att ta nya organisatoriska grepp behöver vi även en teoretisk referensram för vilken roll utformningen av den samverkan som den nationella samordnaren bedriver spelar.

Samverkan kan definieras på olika sätt men alla vedertagna definitioner slår fast att samverkan betyder:

- att agera tillsammans med andra aktörer för att uppnå ett gemensamt syfte,
- icke-hierarkiska aktiviteter på lika villkor
- aktiviteter som överskrider gränser inom eller mellan organisationer.

(Socialstyrelsen, 2008:30)

Samverkan som arbetsform inom har vuxit fram i takt med att den svenska välfärdsstaten har expanderat under andra hälften av 1900-talet. Enligt Danermark och Kullberg (1999) så har samverkan gått från att ha varit något som myndigheter har kunnat välja till något högst nödvändigt och ofrånkomligt. Detta på grund av framförallt allt två tendenser. Den första tendensen som Danermark och Kullberg presenterar handlar om att staten mer och mer har decentraliserat makten, detaljstyrning har övergått till ramlagstiftning där resultatet är viktigare än procedurerna för att nå dit. Som ett resultat av detta är det inte längre endast en huvudman som ansvarar för en viss typ av frågor, det kan vara flera myndigheter men även privata utförare. Den andra tendensen handlar om att myndigheter och organisationer har specialiserat sig mer. Myndigheter som tidigare hade ett mer generellt ansvar har istället avknoppats till fler och mer specialiserade organisationer. Denna nyare typ av organisering har kommit att benämnas "stuprörsorganisering", vilket har gett både fördelar och nackdelar. Myndigheternas uppdrag har tydliggjorts och deras kunskaper må ha fördjupats, men för medborgaren kan det bli mer problematiskt. Sträcker sig medborgarens behov utöver flera myndigheter kan behovet lätt falla mellan stolarna. (Danermark & Kullberg, 1999: 9-10) För att täppa igen dessa fallgropar har det alltså blivit nödvändigt för myndigheterna att börja samverka (Socialstyrelsen, 2008:36).

Lindberg har kartlagt de tre främsta argumenten som motiverar samverkan i den offentliga debatten. Dessa benämner hon som det moraliska argumentet, kunskapsmässiga argumentet och det ekonomiska argumentet. Det moraliska handlar just om statens ansvar att ge den bästa servicen för det uppdrag som den har tagit sig an. Det kunskapsmässiga argumentet menar att

kunskapen förväntas öka och spridas mellan de samverkande. Liksom bland privata företag så börjar offentliga organisationer att samverka för att genom utbyte av kompetensområden förbättra sin egen verksamhet. Det ekonomiska argumentet handlar om, som namnet antyder, att organisationer via samverkan förväntas att minska dubbelarbete och frigöra resurser. Att alla organisationer vinner lika mycket på samverkan är ett påstående som återkommer i den ekonomiska argumentationen (Lindberg 2009:36-45).

2.3: Collaborative Governance

Nedan presenterar vi den teoretiska modell som vi vill testa på vårt material, samt analysera vårt material utifrån. Vi inleder här med att redogöra för varför vi valt just collaborative governance-modellen som teoretiskt analysverktyg för att sedan redogöra för teorin i sig, varefter vi avslutar med att förklara vilka syften modellen har för vår uppsats och hur vi resonerar i våra vägval kring dess tillämpning.

Vårt val av teori är en naturlig följd av att nationella samordnare är ett uttryck för den utveckling som inom litteraturen om styrning brukar beskrivas som “*from government to governance*”, en utveckling från mer traditionella, centraliserade och hierarkiska styrmedel till mer horisontella, nätverksbaserade processer för styrning där fler aktörer från olika nivåer är inblandade (Sandheden 2014:4), samt att det är en styrform som till stor del bygger på samverkan. Samverkan ser vi emellertid som ett mycket generellt begrepp som kan ha olika innebörder i olika kontext. Förutsättningarna kan tänkas skilja sig för t.ex. samverkan i offentlig sektor och samverkan i näringslivet. Collaborative governance-modellen beskriver förutsättningarna för lyckad samverkan mellan olika samhällsaktörer, och grundar sig uteslutande på fallstudier av samverkansprocesser där en statlig aktör varit initiativtagare (Ansell 2007:543), vilket innebär att dess modell för effektiv samverkan inom governance kan förväntas ha en högre giltighet för nationella samordnare än annan mer generell samverkansteori. Modellen är också intressant eftersom den inte enbart visar att och varför samhällsstyrningen går mot allt mer governance, utan även ställer upp förutsättningar för *hur* governance faktiskt uppnår de fördelar som ligger till grund för att man väljer den typen av styrmedel. På så vis är den relevant för vår forskningsfråga, som inte enbart syftar till att förklara varför ett allt vanligare styrmedel anses vara effektivt, utan även under vilka förutsättningar det faktiskt är det. Om inte annat anges baseras framställningen i följande avsnitt på artikeln *Collaborative Governance in Theory and Practice* av Ansell och Gash (2007).

Collaborative governance är samverkan där en eller flera statliga aktörer samverkar med icke-statliga aktörer i en kollektiv process av beslutsfattande. Processen kännetecknas av att vara konsensusinriktad, formaliserad, och fokuserad på att ta fram eller implementera policy och/eller hantera användande av offentliga medel, samt att de samverkande intressenterna direkt deltar i beslutsfattandet. Att intressenterna ska vara direkt delaktiga innebär inte att de måste vara ständigt närvarande när beslut klubbas, eller ha någon formell rösträtt i processen, men åtminstone att deras synpunkter har mer än enbart konsultativ betydelse. Att collaborative governance är konsensusinriktad innebär att den skiljer sig från den mer pluralistiska modellen för samverkan mellan intressegrupper där det förutsätts vara själva konflikten mellan olika intressenter som driver processen för att komma fram till en lösning. Därmed inte sagt att meningsskiljaktigheter eller motsatta intressen inte kan förekomma i collaborative governance, men målet är inte att skapa en arena för att avgöra intressekonflikter, utan att omvandla skiljelinjer till samverkan. Kravet på att processen är formell skiljer också collaborative governance från pluralistiska modellens samverkansformer, så som mer traditionell lobbying. Mer konkret innebär kravet på formalitet att det måste finnas gemensamma strukturer, aktiviteter och resurser i processen.

Uppkomsten av collaborative governance förklaras dels av upplevda misslyckanden från andra styrformer, så som expertstyre, intressegruppsbaserad pluralism och centralistiska styrmedel så som statliga regleringar, där collaborative governance ses som ett alternativ. Dels förklaras det av att den ökade spetskunskapen inom olika sektorer lett till en specialisering, vilket skapat ett utrymme och framförallt ett behov av samverkan mellan olika sektorer.

En studie har gjorts där man utifrån ett urval av tidigare litteratur om collaborative governance utvecklar ett gemensamt språk för att diskutera ämnet och skapa en föreskrivande modell för collaborative governance som kan säga under vilka förutsättningar det är mer eller mindre effektivt som styrmedel. Collaborative governance-modellen fokuserar framförallt på under vilka förutsättningar en konstruktiv samverkansprocess uppstår. Fokus ligger alltså på *proceduriella outcomes*, det vill säga hur samverkansformerna i sig har utvecklats, snarare än på outcome i termer av förändrad policy och styrning som skett till följd av samverkan.

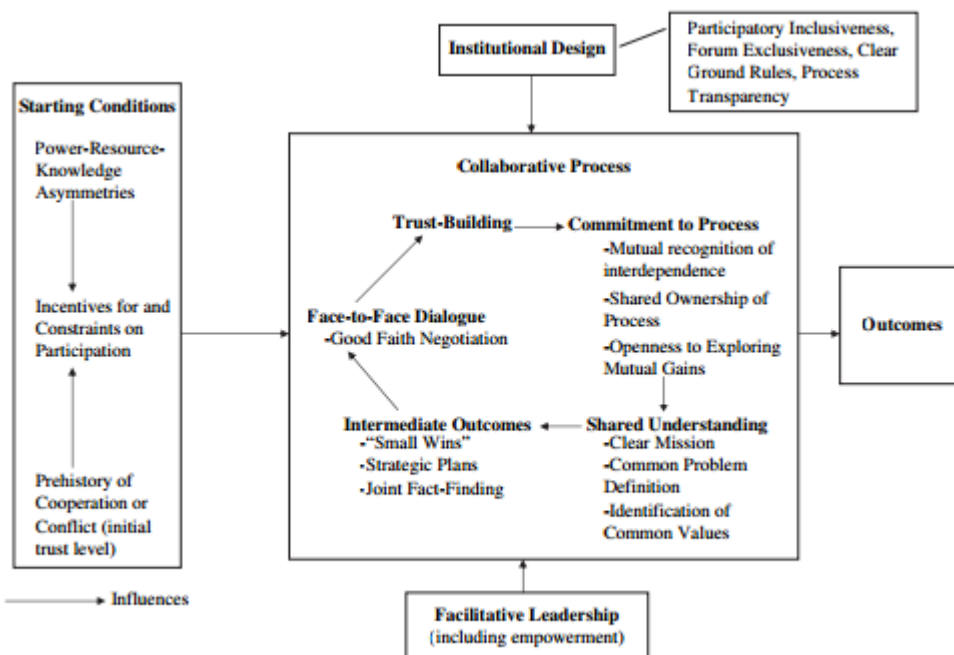
De förutsättningar som identifieras för framgångsrik collaborative governance kan delas in i fyra huvudkategorier: Utgångspunkter, institutionell design, ledarskap och samverkansprocessen, där den sistnämnda formas utav de tre förstnämnda, och producerar outcome därefter.

Utgångspunkterna är de förutsättningar som råder vid processens inledande. Det handlar framförallt om hur jämbördiga aktörerna är i termer av makt, kunskap och resurser, vilka incitamenten är för och emot deltagande i processen samt tilliten mellan aktörerna, vilken bygger på deras gemensamma historia.

Ledarskapets roll är framförallt att mobilisera och sammankalla de samverkande intressenterna. I figuren ovan kallas detta *facilitative leadership*, vilket vi översätter till medlande ledarskap. Den medlande ledarskapsrollen innebär att man har ansvar för att upprätthålla samverkansprocessens integritet och legitimitet mellan de samverkande parterna, snarare än att direkt styra dess output. Att processen uppfattas som legitim och korrekt genomförd av intressenterna är avgörande för att bygga upp tillit, konstruktiv dialog och för att finna lösningar som gemensamt gynnar parterna. Vilken typ av ledare som passar bäst beror samtidigt på kontexten. I en situation där den ömsesidiga tilliten är låg och konfliktgraden hög passar det bäst med en person som är hämtad från externt håll och således inte anses vara partisk till den ena eller andra sidan och som på så vis kan medla mellan intressenterna. I det fall då incitamenten för deltagande är låga eller när det råder stora maktasymmetrier finns det istället en poäng att de olika intressenterna gemensamt utser en ledare för processen inifrån någon av aktörerna, som således redan från början erhåller en hög nivå av respekt och tillit från de olika intressenterna.

Institutionell design är ett begrepp för de proceduriella stadgar och regler som anger formerna och villkoren för samverkansprocessen. Att processen är bred, dvs. att så många berörda intressenter som möjligt är inkluderade, att processen är öppen och transparent och att det finns tydliga regler för hur förfarandet går till är nyckelfaktorer för att ha en institutionell design som skapar legitimitet, tillit och deltagande.

Ovan beskrivna faktorer kokar ner till vad som blir själva *samverkansprocessen*. Det är inte en linjär, utan en cyklisk process, som kan delas in i fem faser: Face-to-face-dialog, förtroendebyggande, hängivenhet till processen, gemensam förståelse och utdelningar på vägen.



Figur 1.0: Collaborative process (Ansell 2007). Pilarna runt mittenrutan visar på vilka förutsättningar som formar utgångspunkten för governanceprocessen. Rutan i mitten illustrerar sedan hur en lyckad governanceprocess går till i ett cykliskt förlopp. Nämnas bör att detta är en grov förenkling av hur samverkansprocessen går till. Ofta går de olika delarna in i varandra, sker tidsmässigt parallellt eller i annan inbördes ordning, men det cykliska mönstret illustrerar att collaborative governance inte är någon linjär process, utan sker i ett ständigt skiftande utbyte mellan olika aktörer.

Face-to-face-dialog är grundbulten i varje samverkansprocess. Den är nödvändig för att uppnå den intensitet i kommunikationen som krävs för att identifiera ömsesidigt gynnsamma samverkansmöjligheter, och bygga gemensam förståelse för ett problem, ömsesidig tillit och respekt mellan aktörerna. *Förtroendebyggande* är särskilt viktigt i de fall då det sedan tidigare finns motsättningar mellan olika aktörer i en samverkansprocess.

Att aktörerna blir *hängivna till processen* är i mångt och mycket en fråga om attityd till samverkansprocessen. Aktörer kan ansluta sig till samverkansprocesser mest för att de inte ska gå miste om egen representation, på grund av juridiska krav, eller på grund av att ens egen legitimitet bygger på att man deltar i samverkansprocesser. Hängivenhet till processen innebär att man istället fullt ut tillvaratar samverkansprocessen och ser den som det bästa sättet att nå fram till konstruktiva lösningar på den fråga man har att hantera och har en genuin ambition att hitta lösningar som är ömsesidigt gynnsamma, snarare än att i första hand betrakta det som ett forum för att föra sin egen agenda. I praktiken förutsätter detta att man är villig att acceptera beslut som fattats inom processen, även om de går emot ens egen agenda. Det innebär också att aktörerna är beredda att ta gemensamt ansvar för de beslut som fattas, och inte enbart ser sig själva som rådgivare eller lobbyister. Det finns samtidigt faktorer som kan försvåra att aktörerna blir hängivna till processer. En sådan faktor kan vara att det råder stora maktassymetrier som gör att mindre inflytelserika aktörer på förhand känner att de riskerar att manipuleras genom att delta i processen, snarare än att bidra till och få ut någonting av den. Det finns förstås också en risk för att aktörerna känner sig manade att agera manipulativt och egoistiskt gentemot andra aktörer, men den risken minskas avsevärt om det finns ett långsiktigt ömsesidigt beroende aktörerna sinsemellan. Därför lämpar sig *collaborative governance* framförallt för processer som kräver kontinuerlig samverkan, snarare än kortare processer där man genomför en överenskommelse eller ett projekt och sedan anser sig klar när det är över.

Genom att aktörerna för intensiv dialog och bygger upp förtroende och hängivenhet till processen ska det skapas en *gemensam förståelse* mellan aktörerna där man utvecklar gemensamma visioner, mål, syften såväl som en gemensam uppfattning om hur man ska beskriva problemet, och vilken kunskap som behövs för att hantera det.

En sista viktig del i samverkansprocessen är att de olika aktörerna får *utdelning på vägen*, det vill säga att man gör små landvinningar under processens gång. Även om dessa utdelningar kan vara små i sig är de inte enbart ett steg mot ett större mål utan även ett kvitto på att samverkansprocessen ger resultat, vilket skapar en positiv feedbackspiral för alla inblandade, vilket i sin tur bygger upp moralen genom att skapa högre tillit och större hängivenhet till processen.

2.3.1: Tillämpning av collaborative governance-modellen

Den teori som ovan beskrivits ligger till grund för vår teoretiska utgångspunkt när vi undersöker under vilka förutsättningar som nationell samordning är en effektiv styrform. Att vi sökt vår teoretiska utgångspunkt i litteratur om governance och samverkan är en naturlig följd av att vi ser nationella samordnare som governanceprocesser som bygger på samverkan. Vår forskningsfråga berör emellertid nationella samordnare specifikt, och således blir teorins uppgift för denna uppsats att prövas gentemot fenomenet nationella samordnare. Syftet med detta är flerfaldigt: Dels är det ett försök att anknyta nationella samordnare i egenskap av allt mer vanligt förekommande styrmedel till den teoretiska diskursen om governance. Dels är det ett försök till att utöka det empiriska underlaget för problematisering och forskning om nationella samordnare som styrform, framförallt med fokus på förutsättningarna för att den ska fungera effektivt. Dels är det även ett sätt att pröva collaborative governance-modellen som teori och hur generaliserbar den är. I de fall som ligger till grund för modellen finns det en överblick av exempel hämtade ur en brittisk eller amerikansk kontext. Det finns även en överblick av governanceprocesser som handlar om förvaltande av naturtillgångar. Vi misstänker även att privata eller civilsamhälleliga aktörer är mer representerade i de fall som ligger till grund för teorin än vad de är i våra fall, även om de finns med även där (Ansell 2007:548-549). Samtidigt tror vi att det som är utmärkande för de icke-offentliga aktörerna i sammanhanget är att de är självstyrande i förhållande till staten, vilket även svenska kommuner och landsting, som utgör huvuddelen av de icke-statliga aktörerna i våra fall, är i väldigt hög utsträckning. I övrigt stämmer våra fall överens med de kriterier som anges för vad som är collaborative governance, och därför är det intressant att testa teorin på en svensk kontext och på policyområden som främst handlar om människor istället för naturtillgångar.

Vi bedömer vårt resultat som så att vi ser vilka förutsättningar, hinder och möjligheter för effektiv samverkan som beskrivs i våra intervjuer och dokumentanalyser för att sedan jämföra våra resultat med collaborative governance-modellen. Om de resultat vi finner pekar på helt andra nyckelfaktorer för effektiv samverkan än vad modellen anger drar vi slutsatsen att modellen inte är tillämpbar på nationella samordnare, men även att det finns skäl att fundera över hur generaliserbar collaborative governance är som teori om governance och samverkan. Om resultaten istället stämmer väl överens med de faktorer som anges i collaborative governance stärker det teorin eftersom den visat sig hålla även i en annan kontext.

3: Metod

Nedan kommer vi redogöra för vårt metodologiska tillvägagångssätt för studiens genomförande och presentera resonemangen bakom de vägval vi gjort.

3.1: Urval av material

Vårt material består av intervjuer med nationella samordnare och personer som varit "motpart" i den nationella samordningen, samt kommittédirektiv och liknande dokument som anger syftet med den nationella samordnaren. Vi har valt en nationell samordnare i kommittéform och en som är organiserad som funktion inom regeringskansliet. I och med att tidigare forskning på området är mycket begränsad blir intervjuerna särskilt viktiga för att skapa ett material. Vi har valt två samordnare att studera närmare, den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism (eller *nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism*, som den fulla titeln lyder), och PRIO-samordnaren (*PRIO=Plan för riktade insatser inom området psykisk ohälsa*). De företrädare för de nationella samordnarna som intervjuades var Fredrik Hammarbäck som arbetar som pressekreterare på den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism och Kerstin Evelius som är regeringens nationella PRIO-samordnare.

Valet av fall är ett strategiskt urval av typiska fall. Valet av typiska fall bygger på att populationen, nationella samordnare med en pådrivande roll, är en ganska begränsad och homogen grupp. Därför tror vi att vi genom att välja så typiska fall som möjligt kan generalisera våra resultat till andra samordnare med en pådrivande roll. Identifikationen av två typiska fall har skett genom att hitta fall med så få störande variabler som får fallet att sticka ut från mängden som möjligt (Esaiasson 2012:164-166). Samtidigt är vi medvetna om att det finns variationer i samordnarnas förutsättningar och utformning av deras uppdrag. En sådan störande variabel är att vissa samordnare är organiserade som fristående kommitté medan andra är placerade inom regeringskansliet. Därför har vi valt två fall, ett för respektive organisationsform. Detta var den skillnad som framställdes som eventuellt mest betydelsefull av både forskare och samordnare vi var i kontakt med under vårt förarbete. Genom att studera ett fall av vardera kan vi se om detta är en betydelsefull förutsättning. Om vi finner att så är fallet finns underlag för att diskutera betydelsen av organisationsformen som förutsättning för att samordningen ska vara effektiv, och om det visar sig sakna betydelse har vi eliminerat den mest störande variabeln i populationen.

Vi har valt samordnare vars uppdrag är pågående. Det främsta skälet till detta är av rent praktisk karaktär. De är lättare att få kontakt med i egenskap av samordnare och de har sin syn på de frågor om deras förutsättningar som vi ställer färskt i minnet. Vi tror även att olika förhoppningar och farhågor för samordningens utfall blir mer framträdande om vi intervjuar en pågående samordnare, som talar utifrån en aktuell situation. Samtidigt ser vi att det finns en risk att samordnarna inte har mycket att säga om våra frågeställningar om samordnarens uppdrag inte pågått tillräckligt länge. För att minska den risken har vi valt samordnare vars uppdrag har pågått under en så lång tid som möjligt, och vi har inte under våra intervjuer upplevt att det blev ett problem att deras uppdrag inte var avslutade. Det skulle vara ett bekymmer om syftet med studien var att mäta samordningens resultat, men då vi ämnar göra en kvalitativ studie baserad på samordnarnas och de samordnades egna erfarenheter är inte det ett problem. Företrädarna för "de samordnade" som vi har intervjuat består av tre personer: Greta Berg, ansvarig för brottsförebyggande frågor på Sveriges kommuner och landsting (SKL) samt Maria Grip och Ulla Carlshamre som båda är verksamhetsutvecklare inom psykiatri på Västra Götalandsregionen respektive Göteborgs stad.

3.2: Intervjumetod

De vi har valt att intervjuar är samtliga obekanta för oss sedan tidigare. Detta för att upprätthålla en vetenskaplig distans till dem. Personerna vi har valt är centralt placerade källor, detta för att komma så nära ämnet som möjligt. För att skapa en nyttig källkritik har vi intervjuat både företrädare för de nationella samordnarna och personer som har samordnats. (Esaiasson et al, 2012:259-263). Vissa av de intervjuade har vi hittat genom ett snöbollsurval, det vill säga, en källa har tipsat om vidare källor. Intervjuerna har skett företrädesvis på intervjupersonernas kontor. Samtalen har börjat med öppna frågor där de intervjuade fritt har fått prata om deras arbete och bakgrund, detta för att få en kontext som ger en bra ingång till det fortsatta samtalet. de fortsatta frågorna har främst fokuserat på hur den nationella samordningen som roll och hur den verkar i praktiken, men många gånger gled samtalet över till ämnena som ligger bakom samordningen, det vill säga, våldsbejakande extremism och psykiatrivården. Det var en utmaning att hålla sig stringent till ämnet då de intervjuade förföll mycket dedicerade till problemen de är satta till arbete med. Vår intervjuguide följdes sporadiskt, det viktiga är att få igång ett intressant och förtroendeingivande samtal, så frågorna kom i takt med att de blev aktuella (Esaiasson et al, 2012:267). Många följdfrågor utvecklades dessutom i takt med att samtalen kom in på för oss

hittills utforskade vägar. Vår påverkan på intervjupersonerna är svårt att veta, men vårt förhållningssätt har präglats av objektivitet och nyfikenhet. Den så kallade “intervjuareffekten”, det vill säga i vilken grad våra intervjupersoner anpassar sina svar till vad de upplever att dem förväntas svara, är dock svår att få en uppfattning om. (Esaiasson et al, 2012:235)

4: Resultat

I följande två avsnitt presenterar vi de svar vi fått på vår forskningsfråga genom våra intervjuer och studier av utredningar, rapporter och direktiv som legat till grund för de nationella samordnarnas uppdrag. Vi presenterar resultaten från respektive samordnare var för sig, för att sedan i nästa kapitel föra en teoretisk analys av våra samlade resultat.

4.1: Den nationella samordnaren för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism

År 2013 lämnades ett betänkande från regeringens utredare tillsatt för att utreda effektivare metoder för att bekämpa våldsbejakande extremism. I betänkandet föreslogs tillsättandet av en nationell samordnare. Förslaget motiverades med utredningens slutsatser om att arbetet mot våldsbejakande extremism handlar om mötet med individen i dess vardag, och således behöver ske på lokal nivå. Utredningen konstaterade att det ofta saknas kunskap bland kommunerna om hur den våldsbejakande extremismen ser ut, hur man upptäcker den och hur man förebygger den, samt att det skulle behövas en central aktör för att kommuner och andra lokala aktörer ska finna legitimitet för att lägga fokus på dessa frågor. Det ansågs även av utredningen vara ett problemområde som saknar en ansvarig myndighet (Regeringen 2014:2-4). I juli 2014 utsågs Mona Sahlin till nationell samordnare mot våldsbejakande extremism av dåvarande demokratiminister Birgitta Ohlsson (fp). Valet av person motiverades med att Sahlin är en person med lång erfarenhet på området och som dessutom är väl profilerad i arbetet mot extremism (SVT 2014). Från att till en början ha haft fokus på utredning och insamling av kunskap utvidgades samordnarens uppdrag den 12 mars 2015 till ett tydligare fokus på de mer pådrivande aspekterna.

Tilläggsdirektiven säger att samordnaren ska:

- *Förbättra stödet till anhöriga*
- *Utreda förutsättningarna för en pilotverksamhet med en nationell stödtelefon*
- *Ta fram och initiera genomförandet av en sammanhållen strategi för arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.*
- *Uppmuntra till insatser för individer som vill lämna våldsbejakande extremistiska rörelser, och inrätta ett nätverk av experter.*

(Regeringen 2015. Dir 2015:27)

Inför tillsättandet fördes en diskussion om huruvida samordnaren skulle placeras inom en viss organisation eller som fristående kommitté. SKL, polisen och brottsförebyggande rådet (BRÅ) var på tapeten, men man landade till slut i att samordnaren skulle bli en egen organisation. SKL är dock en central motpart i processen då mycket av arbetet mot våldsbejakande extremism sker på kommunal nivå och det är SKL som företräder kommunerna. Vi intervjuade Greta Berg, ansvarig för brottsförebyggande frågor, som är samordnarens kontaktperson hos SKL, samt Fredrik Hammarbäck som är pressekreterare hos den nationella samordnaren.

4.1.1: Samverkan som styrmedel

“Det starka kommunala självstyret är huvudanledningen till varför vi behövs. I Storbritannien går arbetet mycket enklare, där går regeringens politik mycket snabbare ut i kommunerna och myndigheterna. Vi är en länk mellan instanserna, vi är den arenan för samtal som vanligtvis inte finns mellan kommuner, regioner och regeringen. Vi har fördelen att vi inte uppfattas som särskilt buffliga av de organisationer som vi försöker samverka, jag tror vi upplevs som mer samarbetsinriktade, även då vi har ett uppdrag från regeringen att föra fram och lära ut aktuell forskning på området. Visst är vi ett organ för att implementera regeringens politik men samtidigt för vi fram de åsikter som framkommer i våra samtal med organisationerna.”

- Fredrik Hammarbäck

Från samordnarens sida ser man det faktum att man samverkar istället för att styra vertikalt som en tillgång i sig. Samordningen medför en högre legitimitet för att arbeta med frågorna än vad man hade kunnat uppnå med mer hierarkiska styrmedel. Samtidigt finns det även kunskap från den lokala nivån att inhämta hos samordnaren, någonting som förutom att

skänka legitimitet bland de samordnade aktörerna även för med sig underlag för bättre styrning på central nivå. Samordnaren ser behov av att skapa arenor där de olika nivåerna kan mötas. Samordning sker alltså även i länder med mer hierarkiska system, men där finns redan en effektiv koordinering mellan den lokala och centrala nivån eftersom de alla räknas till den statliga nivån. Just denna jämförelse med Storbritannien återfinns även i utredningen *När vi bryr oss* (SOU 2013:81. s.72). Att det finns arenor för aktörerna att mötas och koordinera är alltså en förutsättning. Det kommunala självstyret innebär att samordningen måste ske på frivillig väg, vilket medför att det krävs hög legitimitet bland de som ska samordnas. Samtidigt ser man en risk för att dessa arenor för samordning och den samverkan som etablerats rinner ut i sanden när samordnarens uppdrag tar slut.

4.1.2: Vikten av kontinuitet

“Vi bevakar att ansvar inte läggs på den nationella samordnaren, läggs för mycket ansvar på oss så riskeras två års arbete att gå i graven när uppdraget löper ut 2016. Vi satsar på att stötta upp och skapa samarbete där det inte finns men där det behövs. Samverkan är ledordet och det finns ofta fungerande strukturer för samverkan men problemet är att ingen tar sig an dessa frågor.

- Fredrik Hammarbäck

Att det finns ett tydligt ansvar efter samordnaren avslutat sitt uppdrag är alltså en förutsättning för att samordningen ska vara effektiv. Greta Berg som representerar SKL i samordningsprocessen delar den uppfattningen. En nationell samordnare med högt anseende bland de som samordnas har lätt för att dra uppmärksamhet till samordningsarbetet och att få aktörerna att prioritera frågan, men samordnarens uppdrag är tidsbegränsat vilket medför en risk för att det hela rinner ut i sanden när samordnaren slutfört sitt uppdrag. Därför är det viktigt att det långsiktiga ansvaret för frågan läggs på en myndighet, samt att man etablerar “självgående” strukturer för samverkan, det vill säga att man skapar former av samverkan som kan fortsätta självständigt även efter samordnaren avslutat sitt uppdrag.

4.1.3: Organisationsform

Att samordnaren mot våldsbejakande extremism är organiserad som en fristående kommitté ser Hammarbäck som positivt. Det innebär att man kan vara mer frispråkig, medan man som anställd på regeringskansliet inte kan uttala sig om befintlig lagstiftning eller försöka styra

myndigheter. Även om man inte har lika nära till makten som en samordnare placerad i regeringskansliet passar kommittéformen väl då den mer fristående ställningen gör att man lättare kan resa runt för att träffa aktörer på lokal nivå vilket leder till bättre kontakt och dialog på fältet. Detta ligger i linje med utredningen som föregick tillsättandet av samordnaren, där det konstaterades att arbetet mot våldsbejakande extremism måste ske på lokal nivå i mötet med individen (Regeringen 2014:2-4). Dessutom finns ingen annan myndighet som har huvudansvar för frågan om våldsbejakande extremism, och att vara en fristående kommitté öppnar upp för nytänk och innovation i hur man arbetar med frågan på ett sätt som inte är möjligt inom regeringskansliet, där varje förslag måste behandlas noga och man måste förhålla sig till många olika instanser innan det kan gå till beslut. Överlag verkar samordnaren vara nöjd med sin organisationsform, men vi kan också se att det är av skäl med tydlig koppling till problemområdet våldsbejakande extremism.

4.1.4: Skilda perspektiv

“Polisen och socialstyrelsen har olika perspektiv. Polisen har mycket rakare organisation, mycket enklare att föra ut sitt arbetet i den operativa verksamheten. Skolan vill ju gärna bara ägna sig åt pedagogisk verksamhet. [...] Man ska uppmuntra till att mäta, på våra öppna jämförelser med mera. Det blir en morot till att fortsätta med detta. [...] Skolan måste få tydliga direktiv ifall de ska med på tåget. Ifall det blir otydligt så riskerar de att falla undan.”

- Greta Berg, SKL

Att myndigheterna är specialiserade är som bekant en av de främsta anledningarna till att regeringen anser att nationella samordnare behövs. Skolan, polisen och socialtjänsten är alla exempel på viktiga myndigheter i den här frågan, och de jobbar utifrån helt olika yrkesbakgrund och kompetens. Samordning blir då ett sätt att skapa en helhetssyn runt problemet och utbyta kunskap om hur man jobbar mot problemet. Något paradoxalt är att detta ses som en av de största utmaningarna även för en samordnare, och att de förutsättningar som anges för att möta utmaningen är tydliga direktiv och uppföljning genom mätningar till öppna jämförelser, vilket annars kan betraktas som ganska vertikala styrmedel. Samtidigt ser både Greta Berg och Fredrik Hammarbäck att de största utmaningarna för samordningen ligger just på den vertikala skalan, alltså mellan kommun, stat, landsting och från strategisk till operativ nivå.

4.1.5: Formulering av och medvetandegörande av problemet

“När jag reser runt med det här och är ute i kommunerna [...] kan jag träffa partivänner som säger “Vad bra, vilket bra jobb du gör Mona, kanonbra! Men du behöver inte komma till oss. Vi har inga extremister, så jobba där ute i Angered, Rosengård och Rinkeby och så där det verkligen behövs, men till oss behöver du inte komma”. Och i de fallen har vi också med bara några samtal kunnat visa att jo men ni har tre stycken här som rest ner till Syrien, eller ni har faktiskt högerextrema grupper som börjat växa. Det finns alltså en verklighet som långt ifrån alla de ansvariga ute i kommunerna vet om”.

- *Mona Sahlin, Nationell samordnare mot våldsbejakande extremism (LO 2014)*

Citatet visar på hur viktig just den mobiliserande och den medvetandegörande aspekten av samordnandet är för den här frågan. Eftersom man just på detta problemområde identifierat lokal samverkan som avgörande och eftersom man inte har en etablerad strategi på någon nivå för hur man arbetar med dessa frågor betraktas samordning som ett naturligt styrmedel för att åstadkomma just detta. Tidigare har man inte arbetat utifrån en enhetlig definition av våldsbejakande extremism, så att begreppsliggöra problemet och sedan etablera begreppet bland kommunerna har varit ett avgörande led i att kunna sprida kunskap och mobilisera handlingskraft för att bemöta det, och det förutsätter att man har en viss handlingsfrihet i sitt arbetssätt som kanske inte tillåts hos en samordnare placerad i regeringskansliet. Vid den tidpunkt som våra intervjuer genomfördes hade samordnaren inlett sin turné där 100 kommuner ska besökas under ett år, vilket innebär att samordnaren är i en fas då man jobbar mycket med att föra ut kunskap till aktörerna. Tidigare har man arbetat med att samla in kunskap, vilket resulterat i att man skapat en s.k. samtalskompass som samlar kunskap på ett ställe.

Man har redan börjat se resultat av samordningen. Fredrik Hammarbäck pekar på hur Göteborgs stad anställt två regionala samordnare för att föra arbetet mot våldsbejakande extremism vidare på mer lokal nivå. Greta Berg ser kunskapsförbättringen bland kommunerna som den viktigaste effekten hittills, eftersom den är en förutsättning för lokalt förankrat arbete mot våldsbejakande extremism. Tidigare var det i stort sett enbart polisen som arbetade med det, men i och med att samordnaren lyckats etablera begreppet våldsbejakande extremism bland kommunerna och visat att detta är en fråga som berör den enskilda kommunen, har man lyckats mobilisera lokala aktörer till att samverka mot våldsbejakande extremism.

4.2: Den nationella samordnaren för statens insatser på området psykisk hälsa (PRIO)

Regeringen har haft sammanlagt tre olika nationella samordnare för psykiatrin vilka har funnits i olika former sedan 2003 med några års undantag. De två senare nationella samordnarna är dock en ny version av den första nationella samordnaren. Den första nationella samordnaren var Anders Milton som innehade uppdraget mellan 2003-2006 och var organiserad som fristående kommitté. Han tillsattes i kölvattnet av två vansinnesdåd i Stockholm där båda gärningsmännen var svårt psykiskt sjuka. Men i kommittédirektivet står det även att läsa att samordning i psykiatrin behövs för att förbättra arbetsformer, rehabilitering och resursanvändningen. (Kommittédirektiv 2003:133) Den andre samordnaren på fältet blev Anders Printz som 2012 tillsattes i samband med regeringens nya handlingsplan för statens riktade insatser mot psykisk ohälsa, men den här gången förlades rollen på socialdepartementet där den alltså ligger. Sedan februari 2015 under ledning Av Kerstin Evelius, som har jobbar under hennes båda företrädare. I hennes uppdrag ingår att:

- informera berörda aktörer om målet för regeringens handlingsplan.
- följa upp hur handlingsplanens mål uppfylls.
- analysera förutsättningarna för handlingsplanens genomförande i syfte att identifiera eventuella strukturella hinder, samt
- lämna förslag till åtgärder som bidrar till ökad måluppfyllelse, resurseffektivitet och kvalitet i de insatser som omfattas av handlingsplanen.

(Socialdepartementet, 2012:17)

4.2.1 Bra styrmedel på rätt nivå

“Vår strategi var att få en långsiktig strategi inom befintlig verksamhet. Det är så stort så vi behöver vara på många ställen”

- Kerstin Evelius

Först och främst kan vi genom våra intervjuer slå fast att nationella samordnare är att föredra på områden där regeringen saknar andra befogenheter att styra genom exempelvis lagar och regleringsbrev. Det fordras alltså att verksamheterna har andra huvudmän än regeringen för att en nationell samordnare ska vara ett seriöst alternativ. Verksamhetsutvecklaren Maria Grip är tydlig med att regleringsbrev och lagar är bra styrmedel för att styra generellt, men en

regering kan inte gå in hur långt som helst i verksamheten för att implementera sina beslut. Dessutom är sådana processer tröga. En förutsättning är alltså att regeringen utnyttjar sin roll på bästa sätt, till exempel genom att skapa egna arenor för samordning mellan landstingen, då får regeringen dessutom någonting eget att förfoga över. Att gå längre in i verksamheten är bara fåfängt, anser hon.

De samordnade anser att de är utsatta för en hög grad av detaljstyrning via den nationella samordningen. Projekt som annars inte skulle ha startats och som det finns bristande intresse för har startats för kunna få hägrande ekonomiska medel av samordnaren. Dessa projekt riskerar dock att läggas ned när den nationella samordnaren slutar och pengarna försvinner. De skulle hellre se en ökad frihet att själv utnyttja pengarna till verksamhetsutveckling. Risken att projektet senare skulle lägga ned ser dock den nationella samordnaren inte som fullt så allvarligt. Hon anser inte att pengar kastas bort för att projekt startas och sedan läggs ned. Hon menar att man förmodligen alltid får ut något av varje projekt, även fast det inte blir bestående. Men både de samordnade verksamhetsutvecklarna liksom samordnaren anser att satsningar inom befintlig struktur är en viktig förutsättning för att satsningarna verkligen ska ge en långvarig effekt. Den nationella samordnaren betonar också vikten av att personen som innehar tjänsten som nationell samordnare uppfattas som legitim. Den nationella samordnaren blir så personbunden och har som uppdrag att gå in i redan befintliga verksamheter, vilket fordrar en hög grad av legitimitet för att inte omgärdas av misstroende. Utan en stark förankring i frågorna kan det lätt uppfattas att man klampar in utan behörighet på någons område.

4.2.2: Organisationsform

Som tidigare nämnts är Kerstin Evelius organiserad inom Socialdepartementet i motsats till hennes företrädare på fältet, Anders Milton. Den nationella samordnaren resonerar följande om varför det kan tänkas vara så:

“Det finns två sätt, antingen vill man isolera frågan och ha någon som jobbar och pratar om det, och det andra är att man vill ha en samordnare som får fart på frågan. det är nog två olika aspekter av att ha en nationell samordnare.”

- Kerstin Evelius

Den nationella samordnaren bygger sin teori på att den förra regeringen Persson 2003 lämnade mer utrymme till hennes Milton för att medvetet ge frågan ett till ansikte. Den nuvarande regeringen har däremot valt att själva omfamna frågan till den graden att ett till ansikte knappast behövs mer, anser hon. Dessutom anser hon att tillsättandet av en mer fristående nationell samordnare kan bli en enkelhet för regeringen att på så vis få ett ansikte som pratar om det. Men då den nya regeringen har en ambition om att själva fokusera mer på psykiatrin och dessutom bredda arbetet anser Evelius att att en mer fristående samordnare kan bli en svår balansgång. Den nationella samordnaren inom psykiatrin förvandlades 2012 till en slags expert för regeringen, även fast det pådrivande uppdraget fortfarande är detsamma. Den nationella samordnarens roll i PRIO-satsning tycker hon är mycket mer begränsat, samtidigt som hon anser att det ger en annan slags flexibilitet. Då hon jobbar så nära politikerna så kan hennes jobb skifta från dag till dag medans en samordnare i kommittéform, som är en egen myndighet, tenderar till att bli mer statiskt då de har ett tydligt direktiv att utgå ifrån.

Evelius ser även en risk i att plocka kompetens ur myndigheter och departement och organisera dem som som en nationell samordnare i kommittéform. Risken består i att det institutionella minnet kan förloras ifall man plockar ut tjänstemän med expertkunskaper från myndigheter och organisationer och tillsätter dem som nationella samordnare. Det dagliga arbetet som sker i "hemorganisationen" riskerar därmed att tappa ett viktigt perspektiv som tvärtom kan hämma utvecklingen på området.

4.2.3: Svårt att mäta effekter men samtidigt bättre kontroll

"Vi har fått till en bra uppföljning på tvångsvård exempelvis och kvalitetssäkrat det. Det har gjort så att antalet tvångsvårdande insatser kan se ut att öka i statistiken, men det är givetvis fel. Den nationella samordnaren har förbättrat rutinerna för rapportering."

- Kerstin Evelius

Både den nationella samordnaren och de samordnade tjänstemännen är eniga om att den nationella samordningen har gett bättre avrapporteringar. Dessa avrapporteringar ger också ett underlag för bättre statistik vilket öppnar för kvalitetssäkring och en lättare mätning av effekter i framtiden. Denna nya data kan i slutändan vara ett viktigt underlag för regeringens styrning både direkt och indirekt. Direkt på så vis att regeringen mycket tydligare kan se var problemen är och därefter utforma en politik utefter det, och indirekt på så vis att en bättre

statistik kan öppna för mer jämförelse mellan de olika landstingen, och därigenom tjäna som incitament till att ständigt förbättra sina resultat. På pappret kan det framstå som att den psykiska ohälsan har ökat dramatiskt i landet (eller att utgifterna på området har ökat kraftigt!) när det i själva verket handlar om att avrapporteringen till nationella register har förbättrats, hävdar den nationella samordnaren.

4.2.4: Mer samverkan men knappast bättre

Det är tillit och respekt som är förutsättningarna för lyckad samverkan, och det måste man skapa på plats mellan de som samverkar.”

- Maria Grip

Båda verksamhetsutvecklarna betonar vikten av tillit och respekt som den huvudsakliga förutsättningen för att samverkan ska bli så bra som möjligt. Dessutom fordras tid för att utarbeta en modell som fungerar för alla inblandade. Att de inblandade förstår sitt uppdrag och att uppdraget som givits dem är tydligt formulerat anser också våra respondenter som viktigt. De samordnade upplever det inte som att den nationella samordningen har givit förutsättningar för en bättre kvalitet på samverkan. Skulle staten komma med detaljerade krav för hur samverkan ska gå till hade det snarare hämmat samverkan menar Grip. Däremot tror hon att samordningen kan ha ökat antalet samverkansprojekt i landet genom den nationella samordningen. Evelius anser att de inblandade aktörerna måste inse och vilja förstå att det finns ett gemensamt behov av att lösa ett problem tillsammans. Hon menar samtidigt att när de väl har förstått vad som är problemet gäller det för aktörerna att både kunna ge och ta. Säger en av aktörerna nej till att delta i samverkan så räcker det för att ett helt samverkansprojekt ska gå om intet.

Verksamhetsutvecklarna kan till och med känna av en viss samverkanströtthet inom deras respektive organisationer. Alla dessa strategiska överenskommelsers värde har börjat ifrågasättas och fler och fler undrar ifall det verkligen inte finns andra lösningar än just samverkan. Däremot ser Evelius positivt på framtidens samverkan och tycker att konflikterna i ideologi och forskning inte är lika tydliga längre, vilket öppnar för en mer konfliktfri samverkan. Bland verksamhetsutvecklarna upplevs även en hög grad av vertikal styrning från den nationella samordningen, där anslagen från samordnaren är villkorade. För att få ta del av de statliga insatserna inom psykiatrin, fordras det att dem spenderas på särskilda av regeringen prioriterade fält, vilket upplevs som ineffektivt och byråkratiskt. Pengarna skulle

kunna användas bättre ifall kommunerna och landstingen själva fick möjlighet att styra över dem, anser verksamhetsutvecklarna. Verksamhetsutvecklarna på regional och kommunal nivå upplever dessutom en överhängande risk för att projekten som finansieras via den nationella samordningen riskerar att läggas ned när pengarna tryter då uppdraget avslutas 2016.

Politiken som förs riskerar således att bli mycket kortsiktig vilket går stick i stäv med Evelius uppfattning om hennes uppdrag, där hon betraktar sig som en tjänsteman med uppdrag att skapa en långsiktighet och harmonisering av psykiatripolitiken i landet.

5: Teoretisk analys av nationella samordnare

För att testa collaborative governance-modellens relevans på fenomenet nationella samordnare så applicerar vi nedan resultatet av våra intervjuer i Collaborative Governance-modellen. Vi börjar med att redogöra för aspekter av våra resultat som stämmer överens med samt skiljer sig från vad collaborative governance säger om förutsättningarna för effektiv samverkan.

5.1: Utgångspunkter för samverkan:

Collaborative Governance (CG) betonar vikten av att aktörerna är jämbördiga. Är någon aktör mäktigare än den andre riskerar den svagare att köras över, och har därigenom inga incitament till att vilja delta i samverkansprocessen. Av våra svar har vi förstått hur viktig den initiala fasen verkligen är. Evelius menar att det räcker med att en aktör vägrar ställa upp för att ett helt samverkansprojekt kan gå förlorat. Det initiala förtroendet spelar en stor roll men i svenska förhållande torde detta sällan vara en kritisk punkt då Sverige präglas sedan en lång tid av samarbete och samförstånd Pierre (2009:41). Dessutom pekar Evelius på att polemiken inom forskningen har minskat under de senaste decennierna vilket torde öka det initiala förtroendet mellan samhällsaktörerna, åtminstone inom psykiatrin.

5.2: Ledarskapets roll

Ledarskapets betydelse för en god samverkan enligt CG överensstämmer i hög grad med våra respondenters uppfattning om den nationella samordnarens betydelse för samverkan. CG betonar "det medlande ledarskapets" betydelse, vilket även våra respondenter gör. Den stora fördelen med en nationell samordnare är enligt dem att en oberoende person med legitimitet i frågan kommer in och rättfärdigar ett samverkansprojekt.

Exempelvis såg vi att i fallet med arbetet mot våldsbejakande extremism kan vara svårt att starta ett samverkansprojekt utan en person med legitimitet kommer och upplyser om att problemet finns och att det är kräver ett samverkat arbete emot det.

5:3: Institutionell design

Den institutionella designens betydelse har inte alls dykt upp som så viktigt som CG betonar den. I svensk kontext kanske det inte uppmärksammas på samma sätt, då samverkansprocesser och avtal inte är något nytt, utan något som är underförstått. En av verksamhetsutvecklarna inom psykiatrin menade till och med att tjänstemän inom socialtjänsten och psykiatrin har blivit samverkanströtta på grund av den enorma mängden olika strategiska överenskommelser mellan samverkande myndigheter som finns. Så transparens, regler och avtal tycks det inte finnas en brist på, även fast inga av våra respondenter har lyft upp detta som något viktigt för att skapa en god samverkan.

5:4: Samverkansprocessen

Face-to-face-dialog betonas i Collaborative governance liksom bland vår empiri som en viktig förutsättning för samverkan. Det nämns också som en av de stora fördelarna med de pådrivande nationella samordnarna, just att de reser runt i landet, träffar aktörerna och sätter sig ner och pratar om problematiken som samhället står inför. Teorin hävdar att detta är förutsättningar till att förtroende skapas mellan aktörerna, vilket vår empiri inte motbevisar. Förtroende är ett återkommande ord i vår empiri som anges som den viktigaste förutsättningen för en bra samverkan. Hängivenhet till processen, det vill säga, hur engagerade aktörerna är i processen stämmer bra överens med CG som menar att förtroende skapar denna hängivenhet. Att en problematik skulle bli ett spel om svarte Petter (där alla gör allt för att inte bli sittandes med ansvaret sist i knät) undviks bäst genom dialog där parterna låter sig förstå att problemet gäller alla inblandade och att alla tjänar på dess lösning. Särskilt den gemensamma förståelsen anger många som det främsta receptet för framgång, börjar aktörerna resonera i termer av att "mitt och ditt ansvar" istället för "vårt ansvar", så kommer man inte särskilt långt menar dem. Med en gemensam grund och ett tydligt problem blir det enklare att formulera ett tydligt mål.

Däremot har de små landvinningarna i samverkansprocessen som CG betonar inte alls nämnts som viktiga förutsättningar för att de samverkande tillsammans ska lyckas lösa ett problem. Istället har de organisatoriska skillnaderna uppmärksammats som särskilda hinder för en process. De olika aktörernas olika organisationer påverkar i vilken grad de kan operationalisera de uppdrag som de får i samverkansprojekten. Vissa myndigheter har en rakare organisation som snabbt kan operationalisera det överenskomna, medans andra organisationer kräver större tid. Vår empiri kan också ifrågasätta den horisontella samverkansprojektens betydelse för att tillsammans inse att ett problem faktiskt är gemensamt. Berg är tydlig med att det ibland krävs tydliga direktiv från centralt håll ner i organisationen för att lyckas övertyga organisationen att frågan faktiskt är relevant även för dem och att den faktiskt ingår i organisationens uppdrag. Genom vår empiri upptäckte vi att PRIO-samordningen hade överraskande stora inslag av vertikal styrning. Samordningen präglas av resultatbaserade bidrag, där samordnaren försöker implementera regeringens politik genom preciserade statsbidrag. Detta säger emot uppfattningen att nationella samordnare skulle vara ett utslag utav horisontell styrning, utan tyder mer på central detaljstyrning, vilket snarare är traditionell government än governance.

Vikten av att göra aktörerna medvetna om begreppet våldsbejakande extremism, både genom att förankra dess definition och genom att uppmärksamma kommunerna på att det är ett faktiskt problem har tydliga koppling till det som i collaborative governance-modellen kallas *shared understanding* eller gemensam förståelse. Teorin säger att det är viktigt att aktörerna har en gemensam förståelse av vad problemet är, vilka kunskaper som behövs för att bemöta det samt vilken strategi som ska användas, och det är ett resonemang vi känner igen i vårt material.

I många delar tycks CG:s olika delar överensstämja med våra respondenters bild av hur god samverkan uppnås, förtroende, dialog och ett medlande ledarskap ger i slutändan en gemensam vision och en politik för att nå dit. Men det som bör uppmärksammas är graden av vertikal styrning som ändå präglar den nationella samordningen.

6: Slutsats och diskussion

Nedan sammanfattas våra resultat och vår analys i en slutsats om denna studies implikationer för forskningen om nationella samordnare och collaborative governance-teorin, varefter vi avslutningsvis ger förslag på framtida forskning.

Genom våra intervjuer från samordnarna och de samordnade kan vi slå fast att nationella samordnare kan vara ett effektivt statligt styrmedel när de traditionella styrmedlen såsom lagstiftning och regleringsbrev är tandlösa. Att införa en nationell samordnare på områden som staten redan kan reglera via andra metoder torde vara onödigt. En förutsättning för att de nationella samordnarna ska vara ett bra alternativ är således att de övriga styrmedlen är trubbiga och svåra att använda på ett område.

Samverkansprojekten har blivit fler genom nationell samordning, men problemen med samverkan består alltjämt. I enlighet med Collaborative Governance upplever våra respondenter att förutsättningarna för en lyckad samverkan handlar om att bygga upp förtroende för varandra. Förtroende kan sedan skapa en gemensam problembild och öppna för en gemensam vision. Förutsättningar för en effektiv samordning handlar alltså ytterst om den nationella samordnarens förmåga att skapa forum som bygger förtroende och en gemensam problembild mellan berörda aktörer, utan att uppfattas som bufflig och detaljstyrande. Detta förutsätter att den nationella samordnaren har legitimitet och mandat samt förmågan att medla mellan olika aktörer i eventuella intressekonflikter.

Den främsta styrkan men också den största svagheten är de nationella samordnarnas tidsbegränsning. Å ena sidan sätter det tillfälliga uppdraget ljuset på ett ämne och kan bidra till en offentlig debatt, men å andra sidan kan arbetet bli en dagslända. En viktig förutsättning för att de nationella samordnarna är alltså att satsningarna görs på redan befintlig verksamhet där strukturer stärks och utvecklas snarare än att nya projekt och verksamheter bildas. I den mån nya forum måste bildas är det viktigt att det sker på en strategisk nivå där staten kan behålla greppet och ledningen för forumet. I de fall där de samordnade aktörerna måste bilda nya långsiktiga verksamheter är det viktigt att någon statlig myndighet tar på sig ansvaret för verksamheten när uppdraget har tagit slut.

En förutsättning för att den nationella samordnaren ska kunna leverera något bestående resultat är därför att regeringen i ett tidigt skede låter aktörerna förstå att de kan räkna med ett visst stöd från statens sida även efter den nationella samordnarens avsked.

Vi anser att Collaborative Governance-modellen i stort håller för våra resultat. Institutionell design och kortsiktiga utdelningar har dock inte nämnts som viktiga förutsättningar i vårt material, men vi har inte heller funnit några tecken som aktivt motsäger att detta skulle vara viktiga förutsättningar. Något som däremot är tydligt i våra resultat och som inte CB tar upp är utmaningen i att olika organisationer i en samverkansprocess kan vara väldigt olika organiserade, vilket gör att vissa kan anpassas och styras ganska direkt, medan andra mer komplexa organisationer tar längre tid på sig för att ändra hur man arbetar. Modellen har redan med asymmetrier i makt, kunskap och resurser som viktiga förutsättningar som formar utgångspunkten för samverkan. Möjligtvis skulle man även kunna lägga till organisatorisk asymmetri till modellen.

6:1 Framtida forskning

De nationella samordnarnas tid är här för att stanna. Men kommer de att förändras och i så fall hur? Kan man redan idag se nya drag hos de färskaste nationella samordnarna som inte kan rymmas i statskontorets tre idealtyper? Ett annat intressant perspektiv som vi har stött på under arbetets gång är det varierande inslagen av vertikal samt horisontell styrning hos våra två olika samordnare. Den vertikala styrningen har betonats som viktig i båda fallen, men i det ena fallet har den beskrivits som helt dominerande. Den gängse bilden av nationella samordnare som ett styrmedel baserat på frivillighet, dialog och horisontella metoder kan förtjäna att tas under luppen.

Vi tror även att de slutsatser vi når för denna studie är relativt specifika för samordnare med en pådrivande roll. Framtida studier i ämnet skulle kunna undersöka förutsättningarna för att samordnare med en förhandlande eller utredande roll ska vara ett effektivt styrmedel, samt komparativa studier mellan dessa idealtyper för att se om det ens är befogat att benämna dem alla med samma titel. En annan intressant vinkel vore en studie som på något sätt kan mäta och operationalisera resultaten av samordnarnas arbete, för att sedan se om det finns något samband mellan de förutsättningar vi här identifierat och utfallet. Detta skulle förmodligen kräva en utförlig studie av ett större urval av olika samordnare.

7: Referenslista

Tryckta källor

Danermark, Berth. Kullberg, Christian. 1999. *Samverkan: Välfärdsstatens nya arbetsform*. Lund: Studentlitteratur AB.

Lindberg, Kajsa. 2009. *Samverkan*. Malmö: Liber AB

Montin, Stig och Hedlund, Gun. (red.) 2009. *Gouvernance på svenska*. Norderstedt: Santérus Academic Press

Pierre, Jon (2009) Tre myter om governance. I Stig Montin och Gun Hedlund (red). *Governance på svenska*, 37-57. Nordenstedt: Santérus Academic Press.

Digitala källor

Ansell, C. & Gash, A. 2008; 2007, "Collaborative Governance in Theory and Practice", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 18, no. 4, pp. 543-571.

Eriksson, Göran. 2015. "Löfvens regering kan vara hotad". *Svenska Dagbladet*. 2/5. URL: http://www.svd.se/nyheter/inrikes/lofvens-regering-kan-vara-hotad_4532592.svd (Hämtad 21/5 2015)

Esaiasson, Peter., Gilljam, Mikael., Oscarsson, Henrik. & Wängnerud, Lena. 2012, *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*, Norstedts juridik, Stockholm.

Lindgren, Magnus. 2014. "Götblads betänkande saknar en tydlig strategi". *Dagens Nyheter*. 30/6. URL: <http://www.dn.se/debatt/gotblads-betankande-saknar-en-tydlig-strategi/> (Hämtad 21/5 2015)

LO (Landsorganisationen). 2015. *Lunchseminarium med Mona Sahlin*. URL: http://www.lo.se/start/play_start sida/lunchseminarium_med_mona_sahlin (Hämtad 21/5 2015)

Milton, Anders. 2006. Rapport 2006:3 från Nationell psykiatrisamordning. *Långsiktighet, samordning och engagemang - en strategi för statlig styrning på psykiatrins område*. Stockholm: Fritze. URL: http://socialpsykiatrisktforum.nu/media/samlat-nationell-psykiatrisamordning/langsiktighet_samordning_och_engagemang.pdf (Hämtad 2015-05-21)

Sandheden, Rebecka (2014) *Hemlöshetssamordnarens (o)betydelse för det lokala hemlöshetsarbetet en fallstudie om nationella samordnare som styrform*. Masteruppsats GöteborgsUniversitet.
https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/36836/1/gupea_2077_36836_1.pdf (Hämtad 2015-05-23)

Socialdemokraterna. 2015. *Tal på första maj i Sundsvall*. URL: <http://www.socialdemokraterna.se/Stefan-Lofven/Tal-och-artiklar/2015/Tal-pa-forsta-maj-i-Sundsvall-2015/> (Hämtad 2015-05-21)

Socialdepartementet. 2012 PRIO psykisk ohälsa – plan för riktade insatser inom området psykisk ohälsa 2012–2016
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/19/37/97/644e4dfe.pdf> (Hämtad 2015-05-03)

Socialstyrelsen (2008) *Samverkan i re/habilitering*. Västerås:Edita (Hämtad 2015-05-23)

Svt.se. 2015. *Nationella samordnare blir fler*. URL: <http://www.svt.se/nyheter/inrikes/nationella-samordnarna-blir-fler> (Hämtad 2015-05-23)

Regeringen. 2014. *Kommittédirektiv: En nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism*. Dir 2014:103. URL: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/24/37/56/dfee7ee2.pdf> (Hämtad 2015-05-22)

Widholm, Anders. 2014. Nationella samordnare: Statlig styrning i otraditionella former? Statskontoret. URL: http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2014/Om-offentlig-sektor_20_Nationellasamordnare.pdf (Hämtad 2015-05-21)

Zetterberg, Kent. 2011. Det statliga kommittéväsendet - en del av den svenska modellen. *Svensk Juristtidning*. URL: <http://svjt.se/svjt/2011/753> (Hämtad 2015-05-21)

8: Bilaga 1. Intervjufrågorna

1. Kan du berätta för oss vad du jobbar med?

2. Nationella samordnaren

2.1 Hur upplever du kontakten med den nationella samordnaren/ organisationerna ute i landet?

2.2 Hur går samordningen till i praktiken? Möten? Digital kommunikation?

2.3 Varför tror du att antalet nationella samordnare i allmänhet har ökat? Och varför tror du att psykiatrin har haft tre samordnare under 2000-talets början?

2.4 Tror du att en nationell samordnare är nödvändigt för att driva igenom Planen för statens riktade insatser inom psykiatrin? Varför, varför inte?

2.5 Har du upplevt kontakten annorlunda mellan den föregående samordnaren som var organiserad i kommittéform jämfört med dagens samordnare som sitter på socialdepartementet?

2.6 Kan du berätta om en konkret förändring som har skett tack vare den nationella samordningen?

3. Samverkan

3.1 Varför tror du att samverkan har vuxit som arbetsform under de senaste åren?

3.2 Vad anser du är viktigast för att samverkan mellan olika samhällsaktörer ska fungera bra?

3.3 Vad har hittills försvårat samverkansprojekt? Kan du ge något konkret exempel?

3.4 Vilka faktorer kan förenkla samverkan mellan myndigheter?

3.5 Hur går samverkan till i praktiken?

3.6 Vilken betydelse har den nationella samordningen haft på samverkan? Har det blivit enklare att samverka tack vare den nationella samordningen?