



GÖTEBORGS  
UNIVERSITET

STATSVETENSKAPLIGA INSTITUTIONEN

# FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR SAMVERKAN I OFFENTLIG SEKTOR

En studie om samverkans förutsättningar inom  
arbetsmarknadsprojektet Etableringslyftet

**Ava Mahmoudi**

---

Uppsats/Examensarbete:	15 hp
Program och/eller kurs:	Statsvetarprogrammet
Nivå:	Grundnivå
Termin/år:	Vt/2019
Handledare:	Jon Pierre
Antal ord:	10 971

## Sammanfattning

Samverkan i den offentliga sektorn, mellan kommuner och mellan statliga myndigheter, och också mellan statliga myndigheter och kommuner har blivit ett allt vanligare sätt att lösa samhällsliga utmaningar på. Den s.k. sektoriseringsen av den offentliga förvaltningen har gjort att organisationerna blivit alltmer specialiserade, och därför mer beroende av samverkan med andra organisationer. Detta synliggörs tydligt bland individer som har sammansatta problem och behöver hjälp från flera olika myndigheter.

Denna studie har sin utgångspunkt i ett samverkansprojekt som heter Etableringslyftet mellan tre kommuner i norra Stockholms län. Här samverkar Sigtuna kommun, Upplands Väsby kommun samt Sollentuna kommun tillsammans med Arbetsförmedlingen Arlandaregionen. Genom samverkan vill man uppnå högre sysselsättning bland kommunernas nyanlända invånare och tillämpa mer individanpassade metoder för att få nyanlända närmare arbetsmarknaden. Studiens övergripande syfte är att med hjälp av kvalitativa metoder undersöka vilka förutsättningar som krävs för effektiv samverkan mellan kommun och myndighet, samt undersöka hur denna samverkan på olika vis försvåras. För att besvara dessa frågor genomförs en teoritstande studie som utgår från en befintlig teori om ”collaborative governance.” Materialet består av kombinerade informant- och respondentintervjuer med centrala personer inom projektet samt kompletterande relevant dokumentation.

Resultatet visar att de testade förutsättningarna för samverkan; incitament att delta, historiska relationer samt fördelning av maktresurser till olika grad är viktiga förutsättningar för en god samverkan inom projektet.

**Nyckelord: Samverkan, Collaborative Governance, samverkansprojekt, arbetsmarknadsinsatser, nyanlända.**

## Innehållsförteckning

<b>1. Inledning och problemformulering: varför samverkan är viktigt</b> .....	<b>3-5</b>
1.1 Syfte och frågeställningar .....	6-7
<b>2. Teoretisk analyram: Collaborative governance</b> .....	<b>8</b>
2.1 Samverkan.....	8
2.2 Collaborative governance .....	9-10
2.3 Balans av maktresurser .....	11
2.4 Aktörernas incitament att delta.....	12
2.5 Tidigare samverkan och relationer.....	13
<b>3. Bakgrund</b> .....	<b>14-15</b>
<b>4 Design och metod</b> .....	<b>16</b>
4.1 Design.....	16
4.2 Metod.....	17-18
4.3 Validitet och reliabilitet.....	19
<b>5. Resultat</b> .....	<b>20</b>
5.1 Balans i maktresurser.....	20
5.1.1 Arbetsförmedlingen.....	20-21
5.1.2 Kommunen.....	22
5.2 Aktörernas incitament att delta.....	23
5.2.1 Arbetsförmedlingen.....	23-24
5.2.2 Kommunen.....	25
5.3 Tidigare samverkan och relationer.....	26
5.3.1 Arbetsförmedlingen.....	26-28
5.3.2 Kommunen.....	29-30
<b>6. Analys</b> .....	<b>31</b>
6.1 Balans i maktresurser.....	31-33
6.2 Incitament att delta.....	33-34
6.3 Tidigare samverkan och relationer.....	35-36
<b>7. Sammanfattande slutdiskussion</b> .....	<b>37-39</b>
<b>8. Referenser</b> .....	<b>40-42</b>
8.1 Intervjuguide.....	43-44

## 1. Inledning och problemformulering: varför samverkan är viktigt.

*“No single actor, public or private, has all the knowledge and information required to solve complex, dynamic, and diversified problems; no actor has sufficient overview to make the application of needed instruments effective; no single actor has sufficient action potential to dominate unilaterally in a particular governing model” Kooiman (1993:4).*

Samverkan mellan olika aktörer har växt fram under de senaste decennierna då samhällsutmaningarna har förändrats över tid. Samhällsutmaningarna blir av sådan karaktär att traditionella lösningar inte längre räcker till, och man klarar inte av att lösa dessa på egen hand. Man menar att stora samhällsproblem som migration, miljöfrågor samt arbetslöshet är frågor som går tvärs över både myndigheters sektorsgränser och institutionella gränser såsom stat, kommun och landsting, och att samverkan därför behövs.

Traditionella toppstyrda organisationer kan inte längre lösa samhällets utmaningar på egen hand, så samverkan har därför vuxit fram som ett alternativ till denna traditionella, hierarkiska process (Kooiman, 1993). Genomförs samverkan på ett bra sätt, skapas synergier mellan aktörerna så att de tillsammans kan producera mer än summan av vad deras separata effekter skulle gett (Donahue & Zeckhauser, 2011).

Samhällets modernisering har lett till en utveckling där statliga/offentliga organisationer delas upp i sektorer (s.k. sektorisering). En ökad sektorisering kan dock leda till integrationsproblem då ju mer organisationerna specialiserar sig på olika områden, desto mer beroende blir de av varandra (Mallander, 1998; Axelsson & Bihari Axelsson, 2006).

Välfärdssamhällets statliga/offentliga organisationer har alltså alltmer gått mot en sektorisering där professionella aktörer representerar olika typer av kompetenser från olika organisationer. Detta fungerar så länge det behövs en aktör för att lösa ett specifikt problem, men den sektoriserade specialiseringen har även sina begränsningar när flera sektors kompetenser behövs för att lösa en utmaning eller ett problem. Ett exempel är personer som står långt ifrån arbetsmarknaden och ofta har ekonomiska, boenderelaterade och sociala problem och därför behöver kompletterande insatser från flera olika myndigheter (Trädgårdh, 2012; Montin, 2007, s 57).

Samverkan är även en viktig strategi för att öka kostnadseffektivitet, och idag ser vi att problem man ställs inför kräver samverkan. Utifrån detta talar statsvetare om samverkan som ”collaborative governance”. Det finns inte en fast definition av ”collaborative governance, ” men forskare definierar det någorlunda lika. Enligt Ansell & Gash (2008) är det en typ av styrning där offentliga och privata aktörer arbetar kollektivt på distinkta sätt genom att använda särskilda processer för att fastställa lagar och regler för tillhandahållandet av allmänhetens bästa.

En utmaning som många kommuner står inför är den höga arbetslösheten bland vissa samhällsgrupper. Arbetslöshetsbekämpning är ett typexempel på frågor där samverkan ses som nödvändigt för att de offentliga insatserna ska bli effektiva i ett längre perspektiv. Samverkan är ett tema som hela tiden dyker upp i Arbetsförmedlingens regleringsbrev, där det framförallt står att Arbetsförmedlingen ska utveckla samverkansstrukturerna med kommunerna för att bl.a förebygga ungdomsarbetslöshet och öka antalet som lämnar etableringsuppdraget till arbete och studier (Arbetsmarknadsdepartementet, 2017). För att tackla problemen med att få människor närmare arbetsmarknaden är det idag vanligt med samverkansprojekt kommunerna emellan. Det vanligaste skälet till att samverka är att det ger stordriftsfördelar och därmed ett mer effektivt resursutnyttjande (Stig Montin, 2007, sid 59; Lundqvist och Pierre, 1995).

Arbetslöshet medför stora bekymmer på lokal nivå och kommuner med många arbetslösa invånare har därför stora incitament att delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder för att öka sysselsättningsgraden. Trots att arbetsmarknadspolitik först och främst ses som en uppgift för den centrala staten har kommunerna därför deltagit i offentliga arbetsmarknadsinsatser i decennier (IFAU, 2008:13). ”Medan den nationella arbetsmarknadspolitiken huvudsakligen handlar om att underlätta för näringslivet att få rätt arbetskraft, har de lokala arbetsmarknadsnämnderna till uppgift att underlätta för arbetssökande att finna rätt arbetsgivare” (Montin Stig, 2002, sid 79).

Idag finns en stor efterfrågan på arbetskraft samtidigt som arbetslösheten är mycket hög för vissa grupper, vilket tyder på en obalans på arbetsmarknaden. Särskilt stort är problemet för nyanlända i etableringsuppdraget, då dessa individer står långt från arbetsmarknaden (Arbetsförmedlingen, 2017). De flesta kommunerna anser att det finns en brist på

individfokus och kontinuitet när det kommer till nyanlända och arbetssökandes behov. Uppfattningen är att det behövs en närmare service, då särskilt nyanlända är en grupp som behöver mycket mer personligt stöd och vägledning. Kommunerna menar att många nyanlända slutför etableringsprogrammet utan att ha kommit närmare arbetslivet, genom exempelvis praktik eller andra arbetsnära insatser (SKL, 2018).

Denna studie handlar om Etableringslyftet som är ett samverkansprojekt med syfte att få nyanlända och långtidsarbetslösa i arbete. Samverkan sker mellan tre kommuner i norra Stockholms län samt Arbetsförmedlingen i denna region. Enligt ett delbetänkande från SOU (2017:82) innebär den framtida arbetsmarknaden ett ökat behov av individanpassad vägledning. Denna vägledning kan se olika ut för olika individer. En del behöver endast få information om arbetsmarknaden och utbildningar, medan andra kommer behöva mer individanpassat och processinriktat stöd, precis som projektet har som mål att bidra med.

## 1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att med hjälp av projektet *Etableringslyftet* som empiriskt exempel undersöka vilka förutsättningar och hinder de inblandade aktörerna i projektet upplever finns när det kommer till samverkan, samt vad aktörerna har för syn på samverkans betydelse för nyanlända invandrades möjligheter till integration på arbetsmarknaden.

Empiriskt är projektet i fokus och teoretiskt är litteratur om ”collaborative governance” i fokus. Det som är det intressanta för studien är hur samverkan sker i praktiken. Det som gör fallet intressant är att det är både territoriella aktörer (kommuner) och en funktionell statlig aktör (Arbetsförmedlingen) som är inblandade, vilket kan påverka samverkan på gott och ont.

Studien är teoritestande eftersom den tar avstamp i vissa aspekter av Ansell & Gash (2008) modell om ”Collaborative governance” och försöker svara på frågor om vilka förutsättningar som är viktiga för en god samverkan. Studien testar i vilken grad dessa förutsättningar finns hos de samverkande aktörerna i projektet, och ifall de är av vikt för god samverkan. Studien försöker även ta reda på om det finns andra viktiga förutsättningar som modellen utelämnar. Frågeställningarna och intervjufrågorna kommer utgå från Ansell & Gash modell. Mer specifikt syftar studien till att svara på följande frågeställningar:

- I vilken utsträckning Är Ansell & Gash modell om förutsättningar (Starting conditions) för en god samverkan aktuella för Etableringslyftet?
- Vilka hinder uppfattar de deltagande aktörerna med samverkan givet att det är olika aktörer som samverkar?

Studien och dess resultat kan ha betydelse för samverkan i andra liknande projekt. Detta ämne är viktigt både utomvetenskapligt och inomvetenskapligt. Utomvetenskapligt är ämnet högaktuellt då det idag finns ett stort kompetensförsörjningsbehov inom många yrkesgrupper, samtidigt som arbetslösheten är stor bland gruppen nyanlända. Det finns därför ett stort behov av effektiv samverkan mellan myndighet och kommun, och många kommuner arbetar idag med att ta fram lokala modeller för detta. En omläggning av arbetsmarknadspolitiken har medfört att fokus på matchning kvarstår samtidigt som insatser som långsiktigt bidrar till att människor får fotfäste på arbetsmarknaden prioriteras. Sådana insatser kräver att stat och kommun samverkar (SOU: 2017:82). Då samverkan alltså anses vara viktigt för att få ut människor på arbetsmarknaden och har blivit ett allt vanligare inslag i offentlig sektor är det

relevant att undersöka vilka förutsättningar som är vitala för att det ska ske framgångsrikt. Genom min uppsats går det således att identifiera viktiga förutsättningar och hinder för samverkan.

Att studera samverkan är viktigt för den statsvetenskapliga forskningen, men även annan forskning eftersom den svenska förvaltningen har gått mot att bli mer fragmenterad, och samverkan i form av projekt som Etableringslyftet, mellan olika myndigheter har blivit allt vanligare (Abrahamsson & Agevall, 2009). Eftersom samverkan har blivit en trend är det därför viktigt att identifiera vilka förutsättningar som är av vikt för att samverkan ska fungera, det är även viktigt att undersöka hur den "moderna förvaltningens" arbetssätt fungerar för att fullfölja de politiska målen.

Den inomvetenskapliga relevansen går att härleda till det teoretiska ämnesområdet "collaborative governance". Studien blir en teoritestande studie då den tar avstamp i Ansell & Gash (2008) modell om "collaborative governance", och kan därmed bidra med nya perspektiv och förhoppningsvis nya insikter om vilka förutsättningar som är viktiga i en god samverkan mellan kommun och myndighet. Det är även en viktig tematik och frågeställning då studien kan bidra till förståelse för hur offentliga institutioner försöker tackla dessa sektorsövergripande frågor och vilka tänkbara synergier som kan utvecklas genom samverkan.



## 2. Teoretisk analysram; collaborative governance

### 2.1 Samverkan

Inledningsvis är det viktigt att tydliggöra betydelsen av begreppet samverkan.

Samverkan betyder att verka (=arbeta) tillsammans. Trots att begreppet har en formell likhet med begreppet samarbete, så är det dock inte samma sak. Samverkan är mer än ett tillfälligt möte, en kommunikation eller interaktion. Samverkan är en fastare relation som etableras mellan minst två aktörer (avdelningar, organisationer, handläggare) och något om karaktären av denna relation (Mallander, 1998). Samverkan beskrivs till exempel av Axelsson & Bihari Axelsson (2006:76) samt Eliasson (2010) på liknande sätt, då de menar att samverkansbegreppet ofta används i ett övergripande syfte eller som ett sätt att beskriva gränsöverskridande handlingar. Samarbete däremot är ett sätt att beskriva mellanmänniska interaktioner.

När det gäller samverkan grundat på frivillighet hos aktörerna äger den nästan alltid rum i form av projekt, vilket de många arbetslöshetsprojekten i kommunerna är exempel på. Ett projekt kan identifieras med sin administrativa form t.ex. ett visst anslag eller en viss uppsättning personal oaktat vad som händer eller hur utgångspunkterna omformas. Projekt kan även åsyftas som en målrationell handling vars mål är entydigt definierat (Mallander, 1998).

Samverkan som gränsöverskridande organisering som kommunerna medverkar i har blivit en vanligt förekommande företeelse. Att samverka är inget nytt, men formen av samverkan mellan aktörer har förändrats. Idag handlar det om operationell samverkan mellan olika aktörer i syfte att hantera konkreta problem.

Samverkan mellan kommuner sker av flera olika skäl. Det vanligaste är att samarbete kommuner emellan ger stordriftsfördelar och därmed ett mer effektivt resursutnyttjande än om kommunerna var för sig skulle sköta uppgiften (Stig Montin, 2002). En annan anledning till att aktörer samverkar i allt högre grad är den ökade förekomsten av s.k. 'wicked problems', som man inom statsvetenskapen kallar problem som inte har en direkt, enkel lösning. Dessa problem är komplexa och kräver att olika aktörer med olika regelverk går ihop

för att försöka nå en lösning (Emerson & Nabatchi, 2015, sid 8). Ett exempel på detta är som nämnts i inledningen den problematik som finns på den svenska arbetsmarknaden idag där det finns en stor efterfrågan på arbetskraft men brist på rätt kompetens.

## 2.2. Collaborative governance

Inom statsvetenskapen benämner man ofta samverkan mellan flera aktörer som ”collaborative governance”, det är dock inte helt synonymt med samverkan då begreppet även säger något om styrningen och ledningen av samverkan. ”Collaborative governance” är en typ av styrning som har uppstått som en konsekvens av misslyckanden av implementering som kommer uppifrån (top-down) samt p.g.a. höga kostnader och politisering av regleringar. En kritisk del av begreppet ”collaborative governance” är ordet ”governance” som hänvisar till regler och former som vägleder gemensamt beslutsfattande. Fokus ligger alltså på att det inte är individen, utan snarare grupper av individer, organisationer eller system för organisationer som fattar beslut (Ansell & Gash 2008, sid 544).

”Collaborative governance” har växt fram under de senaste decennierna då samhällsutmaningarna har förändrats över tid. De är av en sådan karaktär att traditionella lösningar inte längre räcker till. ”Collaborative governance” har inom offentlig organisation slagit till stort och för många förvaltningsforskare ses det som det nya paradigmet för styrningen i demokratiska system (Ansell & Gash, 2008). Det finns dock ingen enhetlig definition av ”collaborative governance”, och inom forskningen definieras den på olika sätt. Ansell & Gash definierar ”collaborative governance” som:

*”ett förvaltningsarrangemang där en eller flera statliga myndigheter direkt engagerar icke-statliga intressenter [eng. stakeholders] i en kollektiv beslutsfattandeprocess som är formell, konsensusorienterad och deliberativ och som syftar till att skapa eller implementera offentlig politik eller hantera offentliga program och tillgångar” (ibid., 2008, s.544).*

Emerson m.fl. (2012) har dock en bredare definition då de inte endast begränsar definitionen till samverkan mellan statliga och privata aktörer. Deras definition omfattar partnerskap mellan staten, den privata sektorn, det civila samhället samt sammanslagna regeringar och hybrid-arrangemang som offentlig-privata och privat-sociala partnerskap och samförvaltningssystem.

Som teoretisk analysram i denna studie kommer jag använda mig av Ansell & Gash (2008) modell för collaborative governance och specifikt ta avstamp i en viss del av modellen som de benämner ”Starting conditions”. Dessa är förutsättningar som finns i början av samverkan som antingen kan underlätta eller försvåra samverkan mellan aktörerna. Startvillkoren (Starting conditions) för en lyckad samverkan innefattar en balans i maktresurser, att det finns incitament att delta för alla parter samt aktörernas historiska relation till varandra.

Anledningen till att jag har valt just dessa tre förutsättningar för samverkan är att de ofta har nämnts som viktiga komponenter för lyckad ”collaborative governance” och samverkan i tidigare forskning. B.la Emerson m.fl. (2012) nämner dessa förutsättningar i sin modell. Eftersom det finns mycket litteratur om ”collaborative governance” där man berör olika områden har jag alltså valt att avgränsa mig till dessa förutsättningar, och därmed valt att koncentrera mig på de teoretiska modellerna av Ansell & Gash (2008) och Emerson, m.fl. (2012), men även annan viktig litteratur som beskriver dessa förutsättningar berörs i nästa avsnitt. Nedan beskrivs de tre förutsättningarna för en framgångsrik samverkan närmare:

### 2.3 Balans av maktresurser

Första förutsättningen handlar om *balans av maktresurser* (power/resource imbalances). Om en av de aktörer som är med i samverkan inte har samma kapacitet, organisering, status eller resurser att samverka på jämställd fot med andra aktörer, kan samverkansprocessen bli manipulerad av de mer starka aktörerna.

Ju mer diffusa aktörerna är i sina mål och ju större problemen är, desto svårare är det att företräda intressenter i samverkansprocesser. Ofta är problemet att de aktörer som är organiserade inte existerar för att representera alla aktörer kollektivt. Ett annat problem kan vara att aktörer inte har expertisen att vara med i diskussioner om problem som uppstår. Ett tredje vanligt problem är att vissa aktörer inte har tid, energi eller friheten att engagera sig i tidsintensiva samverkansprocesser (Ansell & Gash, 2008, sid 551). Trots sin kritiska betydelse så är det en utmaning att analysera makt och resurser i "collaborative governance". Detta inte bara på grund av dess komplexitet, men även på grund av att samverkansprocesser ofta är tvetydiga, komplexa sammanhang i vilka deltagare, sociala strukturer och processer kan förändras väldigt snabbt (Orth & Cheng, 2018).

Resurser är som sagt en komplex faktor, och om man talar om makt som en resurs, så är den nästan alltid ojämnt fördelad mellan aktörerna. Genom samverkansprocessen kan de gemensamma resurserna utnyttjas och omfördelas som delade resurser för att påverka de gemensamma målen för samverkan. Hur man upplever rättvisan, legitimiteten och effekten av samverkan kan bero på hur väl man hanterar dessa resurs-skillnader mellan aktörerna (Emerson m.fl., 2012). Även Donahue och Zeckhauser diskuterar hur viktigt det är med resursfördelning och hänsynstagande till aktören man samverkar med. De menar att ju smartare allokeringen av handlingsfrihet är, desto högre värde av samverkan kan uppnås. De använder begreppet "shared discretion" som översätts till gemensam handlingsfrihet. Om det endast är ena parten som fattar alla beslut är det snarare ett kontrakt man talar om än collaborative governance (Donahue & Zeckhauser, 2011, s.45).

Maktresurser kan även ses från en mikronivå i samarbetet och kanske inte är så självklara för de involverade. Ett exempel kan vara själva namnet på samarbetet/projektet, då det ofta influerar vad det syftar till. Personen som är med i namngivandet är därför i en maktposition i

det tillfället. Ett annat exempel på en maktfaktor är de som väljer vilka som ska involveras i samarbetet, eller de som väljer processen för vilka som ska involveras som är i en ännu starkare maktposition (Huxham, 2003).

#### 2.4 Aktörernas incitament att delta

Den andra förutsättningen handlar om aktörernas incitament att delta (Incentives to participate). Då det i många fall är frivilligt att delta i samverkansprocesser är det kritiskt att förstå incitamenten som aktörerna har då de engagerar sig i dessa, samt faktorer som hjälper till att forma incitamenten. Incitamenten beror delvis på ifall aktörerna förväntar sig att samarbetet kommer ge meningsfulla resultat, speciellt med tanke på den tid och energi som samverkan medför. Incitamenten ökar då aktörerna ser en direkt relation mellan deras medverkan och konkreta effekter i "policy outcomes". Incitamenten minskar dock när aktörerna ser sin inverkan som en opåverkbar formalitet. Incitamenten blir även låga när aktörerna kan klara av problemet på egen hand utan att samverka med andra aktörer (Ansell & Gash, 2008, sid 552).

Incitament kan komma i många olika former, ett av de vanligaste arrangemangen är att bättre prestation leder till större belöningar. Andra incitament kan vara exempelvis utökad auktoritet, bättre rykte eller kontroll över resurser. Man talar även om direkta och indirekta belöningar som incitament till samverkan, direkta belöningar kan vara att staten utlovar pengar i utbyte mot prestation, eller utlova en privat aktör något som genererar pengar i framtiden, som ett uppföljningskontrakt. I många andra fall lovar statliga organisationer att privata aktörer kan få sina fördelar från andra håll, detta kallas indirekta belöningar (Donahue & Zeckhauser, sid 219).

Även Emerson m.fl. (2012, sid 9) nämner incitament som en viktig del av "collaborative governance." Här särskiljer man på antingen interna eller externa incitament. Interna incitament handlar om problem, resursbehov och intressen som aktören har. Externa incitament handlar mer om institutionella kriser, hot eller möjligheter, alltså sådant man inte riktigt kan påverka. Det bör dock noteras att inte alla incitament är negativa, t.ex. kan tillgång till bidrag eller nya finansieringsmöjligheter leda till initiativ att samverka.

## 2.5 Tidigare samverkan och relationer

Den tredje förutsättningen handlar om aktörernas historiska relationer till varandra (prehistory of antagonism or cooperation). Har aktörerna samarbetat tidigare? Finns det någon sorts rivalitet mellan dem, eller har tidigare samarbeten varit lyckade?

Man menar att om det finns en historia av antagonism och konflikt så blir det svårt att samverka, såvida det inte finns en hög grad av interdependens mellan aktörerna. Aktörers rivalitet betyder alltså inte per se att samverkan kommer misslyckas. Det kan vara så att två parter har tröttnat på politiska dödlägen (policy deadlocks) vilket i sin tur kan leda till starka incitament att samverka. I många framgångsrika samverkansprocesser har aktörerna insett att de inte kan nå sina mål om de inte samverkar med andra aktörer som kanske även har motsatta intressen.

Vi-mot-dom tänk är dock skadligt för framgångsrik samverkan. En förhistoria av konflikter leder till lågt förtroende, vilket i sin tur leder till låga nivåer av engagemang, strategier för manipulation och oärlig och dålig kommunikation. En historia av framgångsrikt samarbete leder dock till högre socialt kapital och höga nivåer av förtroende som leder till framgångsrik samverkan (Ansell and Gash, 2008, sid 553-554). Förtroende beskrivs även av Orth & Cheng (2018) som en viktig förutsättning i "collaborative governance" och bildas när de samverkande aktörerna har liknande målsättningar och värden i arbetet.

Hur aktörer tolkar sina egna identiteter och synen på de problem de möter, samt vilka lösningar som kan hantera dessa, kan alla arbeta för att förhindra ett framgångsrikt samarbete. Men om parterna kan se att man utgår från olika referensramar och bygga vidare på erkännandet för att utveckla nya gemensamma ramar för både problem och lösningar finns det potential för framgångsrik samverkan. Låter man bli att hitta tillfredsställande sätt att förstå varandras perspektiv och anpassa sig till varandra kan samverkansprocessen dock försvåras (Gray, 2004). Detta är alltså tre nödvändiga villkor för att samverkan ska fungera

enligt Ansell & Gash (2008). Dessa villkor utgör analysramen och grundfrågorna för denna studie.

### 3. Bakgrund

Bakgrundskapitlet beskriver samverkansprojektet Etableringslyftet samt de inblandade aktörerna i projektet som ligger till grund för analys i denna studie.

#### Arbetsmarknadsprojektet Etableringslyftet

Etableringslyftet är ett samverkansprojekt som tre kommuner i norra Stockholms län; Sigtuna kommun, Upplands Väsby kommun samt Sollentuna kommun deltar i tillsammans med Arbetsförmedlingen region Arlanda som har ansvaret för dessa kommuner. Projektet är till stor del finansierat av Europeiska socialfonden som har gett ett bidrag på sammanlagt 30 miljoner kronor för att nyanlända snabbare ska få arbete (Etableringslyftet, 2018).

Bakgrunden till att man startat projektet är att det inom Sigtuna kommun under hösten 2016 tagits ett beslut i utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden om att snabbare matcha nyanlända i etableringen till arbete i offentlig och privat verksamhet. Detta ska b.la ske genom att öka regional samverkan kring arbetsmarknaden.

Även i Sollentuna kommun finns ett förslag till kommunstyrelsen om att utöka arbetet med nyanlända, kommunen har en egen organisation inom arbetsmarknadsområdet som fungerar bra men som kan bli mycket effektivare både på det lokala som det regionala planet. I Upplands Väsby flerårsplan finns skrivet i texten för kommunfullmäktiges övergripande mål 2017-2019 att "ett lyckat arbete med integration och etablering på arbetsmarknaden blir avgörande både för att de nyanlända ska välkomnas till ett nytt liv i trygghet och för kommunens utveckling som helhet."

Det unika med Etableringslyftet är att det finns en nära och kontinuerlig samverkan mellan projektets parter. Man vill skapa en effektiv organisation som gynnar såväl regionens arbetslösa nyanlända som regionens arbetsgivare. Man sätter in tidiga individanpassade insatser som bygger på arbetsgivarnas behov i regionen.

För att lättare få in nyanlända i arbete så arbetar man med deltagarna enligt en speciell huvudprocess. Deltagarna får träffa en jobbcoach där det sker en kartläggning kring deltagarens bakgrund och yrkeserfarenhet, samt eventuella utmaningar i sin inläring kring sociala sammanhang. När man har fått en bild av deltagarnas kompetenser tas en gemensam handlingsplan fram i samverkan med berörda aktörer, och man individanpassar insatserna såsom språkutveckling och kortare yrkesutbildningar. Till sist sker en matchning mot arbetsmarknaden och den nyanlända får prova på ett arbete under en kortare eller längre period (Svenska ESF-rådet, 2017).

I en bilaga om Etableringslyftet i Delegationen för unga och nyanlända (DUA, 2018) står det att dagens arbete med utrikes födda är uppdelat på flera aktörer, där insatserna ofta sker sekventiellt (aktör efter aktör) istället för att de ska ske parallellt och i samverkan mellan aktörerna. Detta menar man förlänger processen som sker inom Arbetsförmedlingen och inom kommunens verksamheter för utbildning och arbete, och gör att behovet av försörjningsstöd ökar hos den utrikesfödde och dess familj. Etableringslyftet har som syfte att integrera alla processer med varandra så att nyanlända snabbare kommer in i arbete, och därmed slipper den utdragna processen.

Upplands Väsby, Sigtuna och Sollentuna kommun är tre grannkommuner i norra Stockholms län.

- Sigtuna kommun har ca 47 000 invånare. Arbetslösheten ligger på 6,9 % vilket är över länets medel som ligger på 6,1 %. Under 2017 var 406 personer inskrivna i etableringsuppdraget.
- Upplands Väsby kommun har 44 600 invånare och arbetslösheten ligger på 6,2 %. Under 2017 var 325 personer inskrivna i etableringsuppdraget.
- Sollentuna kommun har ca 71 800 invånare och är därmed den folkrikaste kommunen av dessa tre. Arbetslösheten ligger på 5,1 % och 509 personer är inskrivna i etableringsuppdraget (Ekonomifakta, 2018).



## 4 Design och metod

### 4.1 Design

Avsikten med min studie är att undersöka om nuvarande collaborative governance-teori om förutsättningar som är viktiga för samverkan även är viktiga för mitt specifika fall. Studien kommer således vara teoritestande.

Eftersom jag undersöker ett specifikt fall, det vill säga projektet Etableringslyftet blir studien en fallstudie. Enligt Yin (1989) ska man uppmärksamma tre omständigheter vid val av forskningsdesign; typ av forskningsfråga, undersökarens grad av kontroll över beteendemässiga händelser samt grad av fokus på nutida eller historiska händelser. Det lämpliga för fallstudier är att undersöka hur- och varför-frågor som syftar till att studera nutida händelser där man inte kan manipulera relevanta beteenden. (Yin, 1998, s. 19) Min studies huvudfrågeställning är av "hur-karaktär" då jag ämnar att svara på i vilken utsträckning Ansell & Gash (2008) modell är applicerbar på mitt specifika fall, och projektet som undersöks är i nutida sammanhang så är en fallstudie ett lämpligt val av design.

Jag har intervjuat personer från de tre kommunerna och Arbetsförmedlingen som är inblandade i projektet, vilket gör att studien blir en enfallsstudie med flera analysenheter. Enfallsstudier är lämpliga under vissa omständigheter, vilket är om man antingen testar en teori, om fallet är extremt unikt eller om det är ett avslöjande fall. Min studie är lämplig utifrån första omständigheten, då jag testar en teori. För att bekräfta, utmana eller utveckla en teori ska det finnas ett fall som möter alla krav för att testa teorin. Fallet kan då användas för att ta reda på om teorins antaganden är korrekta, eller om andra förklaringar kan vara mer relevanta (Yin, 1989 s. 47).

## 4.2 Metod

För att besvara studiens forskningsfrågor användes kvalitativa samtalsintervjuer för materialinsamlingen. För att komplettera intervjuerna och ha ett källkritiskt förhållningssätt används dessutom relevant dokumentation om förutsättningar och hinder för god samverkan. Intervjuerna är i allt väsentligt informantintervjuer, eftersom jag vill ha en så verklighetstrogen bild som möjligt av situationen som ska undersökas. Eftersom jag vill veta hur arbetet i ett samverkansprojekt fungerar, samt vilka framgångsfaktorer och hinder som finns för de olika inblandade aktörerna är informantintervjuer den bästa intervjuformen då den används för att forskaren ska kunna ge den bästa möjliga skildringen i ett händelseförlopp, vilket i mitt fall är projektet Etableringslyftet (Esaiasson m.fl. 2017, sid 235). Intervjuerna har dock inslag av respondentintervjuer i den meningen att jag inte bara är ute efter hård fakta, utan också intervjupersonernas mer subjektiva bedömningar av olika aspekter av projektet. Mycket av samverkan, och den informationen jag är ute efter bygger på mänskliga relationer som inte skrivs i dokument, utan i relation mellan deltagare på mikronivå. Just därför krävs det att ha inslag av respondentintervjuer för att komma åt dessa mellanmänskliga interaktioner som påverkar samverkan.

Den vanligaste urvalsprincipen för informantintervjuer är centralitet, då man i dessa undersökningar vill nå personer som kallas "centralt placerade källor" (Esaiasson m.fl. 2017 sid. 267). Min studie utgår ifrån detta, och mina intervjupersoner är individer som är involverade i just Etableringslyftet som kan svara på frågor om samverkansprocessen. Intervjupersonerna är framförallt projektmedarbetare, från både kommunernas och Arbetsförmedlingens sida vilket innefattar arbetsförmedlare, projektledare, delprojektledare och jobbcoacher/språkstödjare. Dessa personer är direkt involverade i projektet och därför bäst lämpade till att svara på frågor om samverkansförutsättningarna i projektet. Andra som intervjuades, som var mer indirekt och övergripigt involverade i Etableringslyftet var en kommunal nämndpolitiker som var delaktig i beslutet om att projektet ska genomdrivas samt sektionschef för Arbetsförmedlingen Arlandaregionen. På så vis har jag intervjuat olika nyckelaktörer för att få en *teoretisk mättnad* av information och upplevelser. Teoretisk mättnad uppnåddes då samma förutsättningar och hinder för samverkan upprepades av informanterna.

Jag använde mig av ett snöbollsurval då mina intervjupersoner rekommenderade mig vidare till andra som jag sedan intervjuade. Dessa personer hade den kunskap och information som jag behövde för min studie (Esaiasson m.fl. 2017 sid 190). För att intervjupersonerna skulle känna sig bekväma med att dela med sig utav sina erfarenheter och kunskap frågade jag om de ville vara anonyma, vilket ingen bad om att få vara (ibid, sid 267). Jag spelade även in samtalen (med intervjupersonernas godkännande) för att i efterhand kunna transkribera intervjuerna så att jag inte riskerar att missa viktiga detaljer

I samspelet mellan intervjuare och intervjuad kan det uppkomma vissa oönskade effekter, s.k. *intervjuareffekter*. Dessa innefattar medveten och omedveten påverkan från intervjuaren samt anpassningen från den intervjuades sida. Medveten påverkan betraktas som fusk, omedveten påverkan kan handla om sådant som uttal, mimik och gester när intervjupersonen besvarade frågorna och svaren läses upp, samt selektivt lyssnande och antecknande. Felaktigheter från intervjupersonernas sida som beror på att de anpassar sina svar utefter vad de förväntar sig att de ska säga är svårare att göra någonting åt (Ibid, sid 243).

För att undvika intervjuareffekter så långt som det går försökte jag vara så rak, tydlig och neutral i min kommunikation som möjligt. Felaktigheter från intervjupersonens sida är som tidigare sagt svårare att kontrollera. Det kan inte uteslutas helt att informanterna kanske höll inne med information för att det eventuellt kunde betraktas som känsligt. Alla informanter är anställda av en kommun eller myndighet (Arbetsförmedlingen), vilket kan påverka att de känner sig tvungna till att svara på ett visst sätt (Esaiasson m.fl. 2017 sid 288-296).

### 4.3 Validitet och reliabilitet

En god validitet innebär att det som forskaren påstår sig mäta verkligen mäts (Esaiasson m.fl., 2017, sid 58). Att informantintervjuer med centralt placerade källor används för att studera förutsättningar för samverkan i Etableringslyftet visar på god validitet. Anledningen till detta är att intervjuerna svarar på studiens frågeställning och därmed uppfyller studiens syfte.

Vidare talar man om intern- och extern validitet. Intern validitet handlar om att kunna dra välgrundade slutsatser utifrån ett begränsat antal analysenheter som har studerats.

Intervjuguiden är tematiskt upplagd efter min teoretiska analysram, d.v.s. de tre förutsättningarna i Ansell & Gash (2008) modell som jag vill undersöka, empirin har därmed en tydlig koppling till existerande forskning. Samtidigt har jag vid intervjutillfällena visat öppenhet för andra, oväntade aspekter från informanterna för att inte styra svaren, därför anses den interna validiteten för genomförandet vara hög. Förutom intervjuer har jag även använt mig av relevant och kompletterande dokumentation för materialsamlingen vilket ökar den interna validiteten ytterligare då studien påvisar ett källkritiskt förhållningssätt.

Extern validitet handlar om att kunna generalisera sina slutsatser till en större population. Min studie bidrar med viktig, kompletterande kunskap om förutsättningar för en god samverkan och motivationen är att den även kan bidra med teoriutveckling. Genom att analytiskt generalisera studiens resultat till en teori lyfter man fram allmängiltiga aspekter som man kan förvänta sig säga något väsentligt om även närliggande fall i populationen (Esaiasson, 2017 s.159). Enligt Yin (1989) finns det en klar skillnad mellan statistisk och analytisk generalisering. Statistisk generalisering baseras på empirisk data utifrån en population vilken sedermera bestämmer tillförlitligheten utifrån formler. Analytisk generalisering däremot strävar efter att generalisera resultaten till en bredare teori. Min ambition är alltså att studien kommer bidra till en analytisk generalisering.

Reliabilitet innebär att det finns en frånvaro av slumpmässiga eller osystematiska fel som sker under datainsamling och efterföljande databearbetning. (Esaiasson m.fl, 2017). Genom att ha tematiserade frågor vilket min intervjuguide hade, som ställs till samtliga informanter så uppnår man högre reliabilitet.

## 5. Resultat

I detta kapitel presenteras resultatet från intervjuundersökningen samt relevant dokumentation. Resultatet presenteras utifrån intervjuguidens tre teman; balans i maktresurser, incitament, samt relationer och tidigare erfarenhet av samverkan. Både Arbetsförmedlingen Arlandaregionen och kommunernas svar inordnas under samtliga teman.

### 5.1 Balans i maktresurser

#### 5.1.1 Arbetsförmedlingen

Enligt Arbetsförmedlingen finns en ömsesidig balans och interdependens mellan projektets aktörer, med det menat att man behöver varandras kompetenser och är beroende av varandra. Det finns ingen part som är mer ”styrande” än den andre i projektet. Projektet är beroende av att Arbetsförmedlingen är med, vilket inte går att bortse ifrån, då de är den statliga myndighet som har ansvaret för etableringen. O andra sidan är man beroende av kommunerna också för att de bidrar med jobbcoacher, språkstödjare och har egna insatser i projektet.

*”Det finns en ömsesidig balans, men projektet är indirekt beroende av att Arbetsförmedlingen är med.” – AF3*

Enligt påståendena nedan har arbetsförmedlarna en slags kunskaplig makt som inte Jobbcoacherna i projektet har, då arbetsförmedlarna får agera som ”upplysare” när jobbcoachernas kunskaper om regelverket brister. Detta beror dels på att jobbcoacherna är utförare och ”leverantörer” och inga handläggare som fördelar försörjningsstöd. Men de är även nyanställda vilket gör att de inte har all kunskap och därför hamnar lite i beroendeställning.

Man menar från Arbetsförmedlingens sida att personalen i kommunerna ofta byts ut och kommunen företräds av olika personer vilket kan vara ett problem då man ständigt måste upplysa nyanställda om regelverk etc. Detta gäller även utanför projektet. Hög personalomsättning gör så att rutiner och gemensamma arbetssätt inte hinner utvecklas vilket blir ett problem i samverkansarbetet (SOU 2018:12).

*“Det blir kanske mer att Arbetsförmedlingen måste informera jobbcoacherna hur de ska göra. Det är vissa strikta regler vad gäller arbetsgivare, fackliga grejer, anställningar, praktik och försäkringar. Där har vi kommit långt när det gäller att följa regelverken.” – AF1*

*“När jobbcoacherna har svårt att räcka fram kommer vi in. Där är vi maktmedlet.” – AF2*

Samtidigt som det påstås att Arbetsförmedlingen kan ha övertaget i vissa lägen så menar man att kommunerna och Arbetsförmedlingen ändå kompletterar varandra, och kommunerna bidrar också med specialistkunskaper till projektet som arbetsförmedlingen inte har. Därför är kommunernas delaktighet i projektet viktigt.

*“De kan väldigt mycket annat. Det här med att komma igång med insatser, om de har en datakurs eller samtalsmetodik, det har inget med oss att göra. Man har mest att vinna på samverkan då man kompletterar varandra.” – AF1*

Arbetsförmedlingen har på grund av sitt regelverk en större makt och kan ta beslut rörande arbetssökande som kommunerna inte kan.

*“Men vi har ju möjligheten utifrån regelverket att strypa ersättningen. Där kan det vara svårare för kommunen då de måste pröva utefter socialtjänstlagen.” – AF2*

### 5.1.2 Kommunen

Som påståendet nedan antyder så kan det faktum att den största delen av projektmedarbetarna är kommunala vara en maktresurs till kommunernas förmån, trots att Arbetsförmedlingen med deras regelverk har en viss tyngd i projektet.

*“Arbetsförmedlingens tyngd kan inte nog understrykas, den bara finns där. Sen är det väldigt många kommunala medarbetare. Känns som en bra avvägning, känns inte som att det är en part som bestämmer.”* – KOM1

Trots att Arbetsförmedlingen har en viss tyngd i projektet så är de villiga att hjälpa till och är nära till hands när de kommunala projektmedarbetarna behöver dem. Detta leder till en positiv uppfattning av Arbetsförmedlingen.

*“Det finns från Arbetsförmedlingens håll en stor vilja och en bred villighet att tillsätta resurser och ge oss möjligheten så det märker man tydligt. Ganska motiverande när de är så tillgängliga.”* – KOM3

Arbetsförmedlingen fattar beslut baserat på de kommunala projektmedarbetarnas kompetenser då det måste finnas språkstödjure som pratar samma språk som de deltagare de väljer ut. Det leder till att en viss maktbalans upprättas då Arbetsförmedlingen blir beroende av kommunala medarbetares kompetenser i besluten. Att man fattar besluten med hänsyn till varandra visar på att gemensam allokering (shared discretion) beaktas vilket är positivt för samverkansprocessen (Donahue & Zeckhauser sid 45, 2011).

*“Vi kompletterar varandra tycker jag, det blir som en kedja. Vi är beroende av Arbetsförmedlingens urval. Men om jag lutar mig tillbaks så ser jag att de också är beroende av oss, för de gör urvalet baserat på vår kompetens. T.ex. att det finns språkstödjure som talar ett visst språk. Vi är beroende av varandra.”* – KOM3

Inom projektet och även annars är man från kommunalt håll beroende av Arbetsförmedlingen då man vill placera individer i olika statliga insatser. Det är Arbetsförmedlingen som har den legala makten att placera dessa individer.

*“Vi är beroende av Arbetsförmedlingens stöd när vi har olika insatser som kräver statliga subventioner som t.ex. extratjänster.” KOM2*

## 5.2 Aktörernas incitament att delta

### 5.2.1 Arbetsförmedlingen

Vad gäller incitamenten att delta i projektet menar Arbetsförmedlingen att dagens situation har lett till att aktörer bör samverka med varandra. Det övergripande incitamentet är alltså den nya omfattande samhällsutmaningen med nyanlända. Emerson m.fl (2012) nämner att osäkerhet är en utmaning för att hantera så kallade samhällsliga ”wicked” problems.

Osäkerhet om hur man ska lösa ett problem, internt i en organisation kan driva grupper till att samarbeta för att minska, reducera och dela risk. Kollektiv osäkerhet om hur man hanterar ett samhällsproblem är även en faktor som gör att aktörer blir mer interdependenta.

*“Dels tror jag att situationen kräver det, flyktingsituationen har ställt de här kraven o så kan man säga att de ligger i tiden. Man kan inte ensam lösa problem. De svåra problemen som har dykt upp kräver samverkan. Situationen kräver det och de nya situationerna som både Arbetsförmedlingen och kommunerna ställts inför i och med flyktingsituationen.” – AF1*

Det framkom även att kommunerna och Arbetsförmedlingen till viss del har olika incitament att delta i projektet. Se kommentar nedan:

*“En större egen vinning från kommunens sida. Där ser man konkret att det handlar om pengar från försörjningsstöd. Jag ser en individ som ska utvecklas och komma i arbete. Kanske sått frön för en god framtid så vi inte får tillbaks dem som kunder. Så vi jobbar från olika agendor.” AF3*

Enligt detta finns alltså en diskrepans vad gäller organisationernas incitament att delta.

Kommunerna ser mest till den ekonomiska, kortsiktiga biten att individer inte ska vara en ekonomisk belastning för kommunen genom att få försörjningsstöd, medan

Arbetsförmedlingen ser det mer övergripande, långsiktiga målet att individen ska närma sig arbetsmarknaden.



Enligt påståendet nedan är samverkan nödvändigt och någonting som inte går att se bortom. Myndigheter behöver varandra för att lösa de utmaningar som finns idag med att få nyanlända i arbetsmarknaden. Samverkan är alltså mer eller mindre inbyggt i systemet.

*''Samverkan är jätteviktigt. Visst vi kan jobba i egna öar, förutsatt att det finns vattentäta skott mellan öarna, så länge det inte är det så är kommunikation otroligt viktigt. Redan när vi skriver in alla i etablering osv, så skriver man på ett hävande av samtycke att vi kan ha kontakt med olika myndigheter, organisationer för att vi ska ge o plocka info som är viktig för individen för dess planering.''* AF2

Arbetsförmedlingen är i slutändan den statliga myndighet som har huvudansvaret för etableringen av nyanlända och skyddsbehövande. Arbetsförmedlingen tog över ansvaret från kommunerna i och med etableringsreformen som trädde i kraft 2010, men man behöver ändå samverka med kommunerna och kommunerna har fortfarande befogenheter som inte rör Arbetsförmedlingen, exempelvis kostnader för tandvård etc.

*''Tillsammans ansvarar vi för de nyanlända i kommunerna, man kan inte tänka att den lilla kommunen kan ha allt ansvar. Man måste ha ett större tänk. Eftersom vi är en myndighet och jobbar med de här områdena.''* AF2

### 5.2.2 Kommunen

Kommunerna säger sig ha samma incitament som Arbetsförmedlingen när det kommer till att delta i projektet. Det är de rådande samhällsutmaningarna med att få kortutbildade nyanlända människor i arbete som är de största incitamenten. Samverkan är även ett sätt att få igång processer mer effektivt. Incitamenten bedöms således vara starka för kommunerna att delta i projektet.

*”Organisationen för att ta emot nyanlända är lite stuprörsaktig. Man ska först läsa SFI, sen ska man göra något annat, och först när man har tillräckligt bra svenska kan man gå vidare till utbildning. Här tänker vi att vi vill organisera så man gör saker parallellt och lite snabbare.”* KOM1

Incitamenten anses vara lika från båda håll, iallafall hos de medarbetare som jobbar på gräsrotsnivå. Detta är intressant då man hävdar att incitamenten snarare beror på vad man har för position i organisationen snarare än vilken organisation man kommer ifrån.

*”De som är gräsrotterna och verkligen arbetar hands-on med deltagarna eller med klienterna och arbetsförmedlarna som arbetar med människor i etableringen har samma syn som mig, skulle jag vilja våga påstå.”* KOM2

Den ekonomiska belastningen som dessa individer utgör för kommunerna är också ett starkt incitament för att delta i projektet och samverka. Om dessa individer inte får hjälp med att komma ut på arbetsmarknaden är det stor chans att de istället lever på försörjningsstöd och därmed blir en kostnad för kommunerna.

*”På sätt och vis är man ganska hjälplös när man märker att man har väldigt många människor som är beroende av försörjningsstöd och inte kan svenska. Svårt att attrahera en arbetsgivare på den svenska arbetsmarknaden.”* KOM2

Det finns ett starkt incitament för att samverka då man ser det som något ytterst nödvändigt idag. Precis som jag skrev i inledningen så når man inte alla individer på samma sätt utan samverkan då dessa individer har sammansatta behov från olika myndigheter.

*”Samverkan är väldigt viktigt. Samverkan är på ett sätt ett uttjat ord. Men att ett projekt som det här skapas beror inte på att samverkan ligger i tiden. Det är för att det finns ett riktigt, genuint behov av samverkan. De grupper man är tänkta att nå, når man inte många gånger. Det är bara genom samverkan man kan nå dessa. Det är många aktörer som är inblandade så det är förutsättningen.”* KOM1

## 5.3 Tidigare samverkan och relationer

### 5.3.1 Arbetsförmedlingen

Den största faktorn till att just dessa tre kommuner och Arbetsförmedlingen samverkar är kommunernas geografiska lägen då de gränsar till varandra. De är belägna i norra delen av Stockholms län och har mer eller mindre samma utmaningar när det kommer till nyanlända. Att de ligger nära geografiskt är nästan en förutsättning, då det skulle vara omständligt att exempelvis placera en deltagare på ett jobb eller en praktik som ligger långt ifrån hemkommunen.

*”Geografiska läget som gör att man samverkar. Tänket är så, politiskt och kanske regionsmässigt är det så vi jobbar. Arbetsförmedlingen Arlandaregionen har ju de här tre kommunerna, projektet riktar ju sig till nyanlända och vi ansvarar för de här kommunerna.”*  
AF1

Arbetsförmedlingen upplever att man inom kommunerna har det svårare att samverka. Kommunen ska istället för en enda enhet ses som en enhet med många skilda verksamheter, och även fast dessa representerar kommunen tillsammans så finns det enligt Arbetsförmedlingen svårigheter för dessa att samverka. I en rapport (SOU 2018:12) nämns det att det för många kommuner fortfarande finns interna utmaningar av mer strukturell karaktär, då det brister i intern kommunikation och samordning. Det finns så kallade stuprör inom de kommunala verksamheterna som ger konsekvenser för det externa arbetet. Om samverkan utvecklas parallellt i olika delar av den egna verksamheten samt mellan aktörerna inom flera områden går viktiga synergier förlorade. Samverkan blir således inte resurseffektiv och målgruppen (unga eller nyanlända) nås av olika budskap.

Enligt Bouckaert (2012) Har den offentliga sektorns omvandling till att bli NPM-styrd lett till en minskad tilltro mellan organisationer, samtidigt som man förväntar sig att bli litad på. Relationerna har istället blivit baserade på prestanda som behöver granskas mellan huvudmän och agenter. Misstron har byggts in i organisationsformen och styrningen av de anställda genom t.ex. detaljstyrning och dokumentationskrav.

*''Vi ser att kommunerna haft svårare att samverka. Vi har samverkat hela tiden, för kommunerna är det en större förändring att samverka mellan kommungränserna. De har vattentäta skott mellan sina avdelningar. Tankesättet att ''gud vi kan inte ringa till den chefen'' har vi aldrig erfarit.'' AF2*

Kommunernas lokala förankring och fysiska tillgänglighet gör att Arbetsförmedlingen upplever att det blir lättare att samverka och kommunicera. Det upplevs överlag alltså vara lättare att samverka med kommunerna än med andra statliga myndigheter, trots att Arbetsförmedlingen själv är en statlig myndighet. Dels beror detta på att statliga myndigheter som Försäkringskassan inte är lika tillgängliga, men även på grund av de skilda organisationskulturerna och regelverken som sägs leda till krockar och gråzoner. Huxham (1996) menar att samverkan kan försvåras när organisationskulturer skiljer sig mycket åt. Hindret i sig ligger i att det är extremt svårt att ändra en organisationskultur när ingen frivilligt vill ändra den och ovilligheten att kompromissa, vilket leder till att även enkla arbetsuppgifter utförs på olika sätt i olika organisationer.

Även fast Arbetsförmedlingen är en statlig myndighet så är den lokalt förankrad till skillnad från andra statliga myndigheter vilket gör att man lättare kan samverka. Att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen ligger under olika departement (Socialdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet) sägs vara orsaken till att man har så skilda organisationskulturer och därmed har svårare att samverka.

*''Kommunerna finns i ett hus där jag vet var de sitter, det är väldigt konkret. Försäkringskassan har inga besökskontor, när man kommer till ett kontor sitter handläggaren någon annanstans.'' AF2*

Kommunernas tidigare samarbete (och ett pågående projekt) är samordningsförbundet FINSAM som startade förra mandatperioden. Där samarbetar de tre kommunerna, Arbetsförmedlingen Arlandaregionen, Försäkringskassan och Landstinget. Det är ett stort samarbete kring liknande utmaningar som Etableringslyftet tar sig an. Man hjälper långtidsarbetslösa att hitta till jobben, och för att det ska vara möjligt behöver man stöd från flera myndigheter. Även i detta projekt sägs problemen med samverkan ha legat mellan statliga myndigheter.

*“Den svåraste kommunikationen har varit med Försäkringskassan och sjukvården. Mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna funkar det bra.” AF1*

Trots att goda relationer mellan samverkansparters ses som klart positivt ska det inte vara avgörande för att verksamheten ska fungera. Enligt Arbetsförmedlingen innebär det en risk när samverkan blir personbundet, vilket även ses som en stor svårighet med samverkan. När personer slutar så kan verksamheten “tappa fart” och det kan bli svårt att bibehålla kontinuiteten i organisationen. När personer byts ut bör verksamheten i sig inte påverkas och organisationen ska fungera som vanligt. I en rapport från SKL (2011) nämner man också att personfaktorn är viktig i samspelet mellan olika myndigheter och organisationer men att det blir ett problem om den blir den avgörande faktorn för hur kontakten fungerar. Då kan det till och med ses som en indikator på att det föreligger strukturella problem som måste rättas till.

*“Det får inte bli personbundet, oavsett om det är jag eller någon annan på plats ska det fungera så man inte börjar om från ruta ett igen. Får inte vara kopplat till person. Bara en bonus att ha bra relationer absolut men har man en funktion kan man bara ta vid.” AF3*

Vad gäller Arbetsförmedlingens relationer med de tre kommunerna, upplevs det överlag som att Sigtuna kommun har varit den kommun som varit mer ”konservativ” och velat hålla på vissa principer, vilket gjort att samverkan har varit svårare med denna kommun.

Ett exempel på detta som togs upp var att de flesta kommuner i Stockholms län har upphandlad SFI, medan man i Sigtuna hade valt att äga sin SFI. Detta ledde i sin tur till långa väntetider och sågs som opraktiskt och fyrkantigt. I slutändan var Sigtuna tvungna att ta in en privat aktör. Sigtuna kommun ligger en bit bort från Upplands Väsby och Sollentuna

kommun, och den geografiska distansen sägs kanske spela roll. Arbetsförmedlingen Arlandaregionens kontor ligger även i Upplands Väsby.

*“Sigtuna har alltid varit lite svåra, och det finns en annan typ av distans som inte finns till övriga två kommunerna. Man distanserar sig, kanske pga. den geografiska biten, och vill vara lite egen.”* – AF2

### 5.3.2 Kommunen

Även från kommunens håll är goda relationer mellan samverkanspartners viktigt. Att ha goda relationer till sina samverkanspartners gör att det dagliga arbetet påverkas positivt och blir mer effektivt. Detta visar att en organisations goda funktion inte är det enda viktiga för en lyckad samverkan organisationer mellan. Att ha goda relationer inom den offentliga sektorn är viktigt för den offentliga förvaltningens funktionalitet i form av att arbetet kan effektiviseras. Goda relationer kan leda till ökat förtroende och en känsla av lojalitet. Man blir mer behjälplig då man har goda erfarenheter av personen i fråga.

*“Jag blir väldigt glad av att ha ett bra arbetsförhållande och relation till en arbetsförmedlare som i sin tur snabbt kan handlägga en ansökan om t.ex. extratjänst eller administrativa göromål som kan vara omständligt ibland. Det är ett givande och tagande från båda håll.”* – KOM2

Mellan kommunerna har det fungerat bra, det är främst med de statliga parterna som samverkan har upplevts problematiskt. Svårigheterna gäller främst ekonomi och budget, då det blir svårt när de statliga och kommunala parterna inte har matchande ambitioner. Även fast det övergripande målen är densamma för kommunala och statliga parter att delta i FINSAM, så skiljer sig tillvägagångssätten och det konkreta arbetet inom projektet. Det blir formella krockar då man har olika styrning.

*“Mellan kommunerna funkar det jättebra i FINSAM. Vi förstår varandra för vi har liknande organisationer. Med statliga myndigheter är det svårare. Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har en annan sorts styrning och de följer sin lagstiftning och sina regleringsbrev”* -KOM4

Kommunala och statliga medarbetare inom Etableringslyftet har enligt kommunen en bra relation. Att det fungerar bra mellan dessa sägs bero på den fysiska tillgängligheten och närheten projektmedarbetarna har till varandra. Projektmedarbetarna från alla tre kommuner och arbetsförmedlingen sitter i samma lokaler i Sollentuna vilket gör att man lättare kan ha en dialog och kommunikation. Kontinuerlig kommunikation och interaktion är alltså viktigt för hur man upplever relationen.

*“Omöjligt att få tag på en arbetsförmedlare tidigare, nu sitter en bredvid dig vilket är fantastiskt. Det som räddade mig var att jag kunde bygga upp en relation med Arbetsförmedlingen region Arlanda. De kunde jag alltid ringa o mejla till, och fick alltid svar och hjälp omgående, annars har det varit kämpigt. Nu finns det en ingång via projektet som gör det lättare att arbeta.” – KOM2*

Även från högre kommunalpolitiskt håll anses goda relationer vara en viktig förutsättning för samverkan. Goda relationer anses alltså vara en viktig förutsättning för samverkan oavsett vad man har för yrkesroll inom verksamheterna och något som behövs för att effektivisera arbetet. Påståendet nedan visar även på den personbundenhet som nämnts tidigare, som uppkommer när myndigheter samverkar med varandra då det nämns att problem blir lösta när man byter ut personer.

*“När jag tänker på den viktigaste förutsättningen för att samverka, är det som kommer upp först i huvudet relationer. Man kan prata mycket om organisation och organisationskultur men när personer funkar ihop så får man samverkan att funka. När vi haft problem med exempelvis finansiering inom försäkringskassan och det sedan bytts ut personer så finns problemen inte längre kvar.” – KOM4*

## 6. Analys

I detta kapitel är ambitionen att länka intervjuvaren till den teoretiska analysramen vilket är Ansell & Gash (2008) tre förutsättningar för en god samverkan samt den teoretiska litteraturen. Analysen syftar samtidigt till att svara på studiens två centrala frågeställningar. Analysen inordnas under de tre förutsättningarna som rubriker.

### 6.1 Balans i maktresurser

Som tidigare nämnt menar Ansell and Gash (2008) att en balans i maktresurser innebär att samtliga parter har samma kapacitet, organisering, status eller resurser att samverka på samma premisser som andra inblandade aktörer. Problem kan uppstå när alla aktörer inte representeras kollektivt eller om en viss aktör inte har samma expertis.

I intervjuerna framställs maktbalansen i projektet överlag som god bland kommunerna och Arbetsförmedlingen. Att maktbalansen upplevs vara stabil kan bero på att parterna samverkar under ett och samma projekt där samtliga aktörer representeras lika mycket. I projektet ses alla som projektmedarbetare, och delar samma mål. Det finns en tydlig rollfördelning då båda parter vet vad de har för roller i projektet och vilken funktion de ska fylla, jobbcoacherna har sin roll liksom projektledarna och arbetsförmedlarna. Det som har framkommit av intervjuerna från kommunernas sida har bland annat varit att det upplevs som att Arbetsförmedlingens deltagande trots allt väger tyngre, i och med deras insatsmöjligheter och lagstiftande beslutanderätt i fall som inte kommunerna har. Detta har dock inte upplevts som något negativt för de kommunala medarbetarna, då beslut alltid tas i samråd och aldrig över huvudet på dem. Hur man upplever rättvisan, legitimiteten och effekten av samverkan kan bero på hur väl man hanterar dessa resurs-skillnader mellan aktörerna (Emerson m.fl., 2012).

Att Arbetsförmedlingen anses ha större makt, men att det ändå upplevs som att det finns en maktbalans säger något om hur maktförhållandet ser ut mellan stat och kommun.

Kommunerna är hierarkiskt underordnade staten samtidigt som de ingår i samma suveräna enhet, vilket gör att man vet att relationen kommer vara bestående och man tar mer hänsyn. Så trots att en aktör har överlägsen makt kanske den inte utövas till fullo om det skulle ske på bekostnad av annat, vilket kan leda till att även aktören med större makt kan vara beroende.



Interdependensbegreppet betonar just denna ömsesidighet som kan finnas i en verklig relation (Bengtsson, 2002, sid 67).

Något som togs upp av arbetsförmedlarna har varit att de kommunala projektmedarbetarna inte alltid har koll på lagar och insatser och att arbetsförmedlarna många gånger ska agera som ”upplysare”, dels på grund av hög personalomsättning och dels på grund av att det inte är jobbcoachernas områden. Enligt Ansell & Gash (2008) är det ett problem om en aktör i ett samverkansprojekt inte har den kompetens som behövs för att lösa problem eller delta i diskussioner. I projektet har man dock haft en dialog och god kommunikation som har underlättat samverkan.

Den goda kommunikationen beror enligt intervjuerna på att samtliga projektmedarbetare, oavsett om de är kommunala eller statliga, arbetar nära varandra i samma lokaler. Gustafsson (2016) nämner att kommunikation är centralt för samverkansförutsättningarna, och att kommunikation kan fångas inom faktorn maktbalans. En god kommunikation möjliggör ökad förståelse och effektivt kunskapsutbyte och således har en god maktbalans kunnat upprättas. Även Ansell & Gash (2008) nämner kommunikation och direkt dialog mellan aktörerna i samverkan som något nödvändigt för en god samverkan. Genom dialog kan man skapa förtroende, ömsesidig respekt, förståelse och ett ”commitment” till själva samverkansprocessen.

Att kommunala medarbetare kanske inte har samma expertis har därför inte setts som ett problem, och det nämns även i intervjuerna av både Arbetsförmedlingen och kommunerna att även kommunala medarbetare har kunskaper som Arbetsförmedlingen inte har som är nödvändiga för projektet, som kunskaper i vissa språk. Genom samverkan kan resurser utnyttjas och omfördelas som delade resurser för att påverka de gemensamma målen. (Emerson m.fl, 2012). Därför behöver det inte vara dåligt att inblandade aktörer inte går in i projektet med exakt samma kunskaper och resurser, då utbytet gör att man kompletterar varandra.

Det finns även en tydlig interdependens mellan aktörerna i projektet vilket gör att maktbalansen bibehålls. Av intervjuerna framkom det att kommunerna behöver Arbetsförmedlingen lika mycket som Arbetsförmedlingen behöver kommunerna för att projektet ska kunna bedrivas. Man kan därför hävda att det ömsesidiga beroendet som finns

mellan stat och kommun är komplementärt. Staten som har en hierarkisk auktoritet kan utöva makt genom exempelvis finansiell kontroll, men på samma gång är man beroende av kommunerna då de innehar specialistkunskap och information (Bengtsson, 2002, sid 84). Genom samverkan med andra offentliga organisationer blir staten i många fall, till en viss del en aktör bland andra aktörer och inte överordnad, vilket påverkar maktrelationen. Detta innebär att den statliga myndigheten inte alltid kan befälla andra aktörer att göra något utan blir tvungen att förhandla med berörda organisationer (ibid, sid 79).

Sammanfattningsvis visar resultatet att Arbetsförmedlingen har en hierarkisk auktoritet när det gäller exempelvis de legala resurserna, men i projektet har det inte påverkat maktbalansen negativt, vilket har lett till att en god samverkan kan ta form. Detta beror på den komplexa maktdynamiken där staten visserligen är över kommunerna hierarkiskt, men ändå beroende av kommunernas resurser vilket skapar en interdependens. Kommunikation anses vara en hörnsten för en god maktbalans.

## 6.2 Aktörernas incitament att delta

Incitament att delta i projektet bedöms vara av stor vikt för samverkansförutsättningarna. Vad beträffar aktörernas incitament att delta i projektet, framkom det av intervjuerna att de övergripande incitamenten var samma för samtliga inblandade aktörer. Av både kommunerna och Arbetsförmedlingen pratades det om att dagens situation kräver att myndigheterna samverkar för etableringen av nyanlända, då det är dessa som har ansvaret enligt lag. Arbetsförmedlingen har ansvaret för etableringsinsatser för nyanlända samt att upprätta en etableringsplan och kommunen har ansvar för områden som boende, SFI, samhällsorientering och försörjningsstöd (SKL, 2018). Det blir därför naturligt för dessa två aktörer att samverka med varandra. När man står inför ett problem eller en utmaning som man ensam inte kan lösa, blir samverkan en drivkraft, som i detta fall, vilket innebär att aktörerna blir interdependenta. Interdependens ses som det ultimata incitamentet som gör att aktörer samverkar (Ansell & Gash, 2008; Emerson m.fl, 2009). Incitamenten bygger även på gemensamma mål i projektet vilket underlättar samverkan.

När man går med i ett samverkansprojekt har man en positiv inställning från början när det startar. Det är ett ”commitment” och man kan alltså inte gå med och sedan vara ovillig att

samverka. Men att arbeta i projektform kan ofta öka incitamenten i sig. Inte bara i form av avsatta resurser men även då projekt leder till en annan fokusering, avgränsning och viss autonomi som gör att beteenden kan förändras. Projekt ger även resurser, uppmärksamhet, möjlighet till träning och utbildning som leder till att individer, grupper och organisationer kan utföra aktiviteter som de annars inte skulle göra. Att arbeta i projektform kan även ge en aura av modernitet och entreprenörskap som kan underlätta aktiviteter som annars ses som luddiga som att ‘bryta utanförskap’ (Trägårdh, 2012). Något som nämnts i intervjuerna av båda parter är just att arbetssättet, då alla jobbar under samma tak samt att de själva får utforma hur man ska arbeta i projektet har varit något som ökat incitamenten. Att Etableringslyftet är ESF-finansierat kan även ses som ett incitament då parterna inte behöver tänka på finansiering av projektet, vilket är en viktig faktor för att man överhuvudtaget ska kunna driva projekt.

På en mer detaljerad nivå framkom det av intervjuerna av båda parter att kommunerna har tydligare ekonomiska incitament än vad Arbetsförmedlingen har. Nyanlända som är arbetslösa blir försörjningsstödstagare och därmed en ekonomisk belastning för kommunen. Arbetsförmedlingen menar att det finns ett mer långsiktigt tänk i arbetet med nyanlända, då man vill undvika att få dessa som ”kunder” igen. Om man utgår från Emerson m.fl. (2012) som talar om externa och interna incitament, så visar detta på att kommunerna har starkare interna incitament som är ekonomiska, än Arbetsförmedlingen vars incitament är mer externa, samt breda och långsiktiga.

Det är högst osannolikt att två organisationer som ska samverka har precis samma mål och incitament. Samverkansbehovet uppstår inte sällan mellan organisationer som har olika och kompletterande kompetens, och dessa har högst troligt också delvis olika syn på klienternas behov och delvis skilda målsättningar. De övergripande målen kan dock vara densamma för båda organisationer, vilket de är i detta fall (Anell & Mattisson, 2009).

Sammanfattningsvis kan man påstå att incitament är en viktig förutsättning för samverkan, för utan starka incitament finns ingen orsak att ingå i ett samverkansprojekt. Det som är mindre viktigt är däremot att aktörerna har exakt samma incitament.

### 6.3 Tidigare samverkan och relationer

Ansell & Gash (2008) menar att tidigare konflikter påverkar samverkan negativt, medan en historia av positiva relationer mellan samverkansparter underlättar samverkan. Detta skiljer sig en del från vad som framkom av intervjuerna. Att dessa kommuner idag samverkar med Arbetsförmedlingen sägs inte framförallt bero på positiva upplevelser av tidigare samverkan. I FINSAM-projektet som är det enda tidigare organiserade samverkansprojektet mellan projektets aktörer, beskrev kommunerna att man har haft en del svårigheter att samverka med de statliga aktörerna. Svårigheterna har berott på att statliga aktörer följer sina regleringsbrev och har andra ambitioner i arbetet. Detta har dock inte påverkat hur relationen och förtroendet för arbetsförmedlarna i Etableringslyftet ser ut.

Från Arbetsförmedlingens håll har man tidigare inte upplevt så stora svårigheter med samverkan med de kommunala parterna. Det har främst varit med andra statliga parter, speciellt Försäkringskassan. Dessa svårigheter beror framförallt på olika organisationskulturer och Försäkringskassans fysiska otillgänglighet då de inte har kontor. Med kommunerna har Arbetsförmedlingen överlag haft ett bättre samarbete även om vissa svårigheter nämndes då kommunerna kan ha olika tillvägagångssätt. Däremot menar Arbetsförmedlingen att man mellan, och inom kommunerna har haft det svårt att samverka på grund av strukturella problem som ”stuprör” inom verksamheterna och att kommunikationen internt brister.

Enligt Ansell & Gash (2008) blir aktörernas tidigare relationer mindre viktiga när interdependensen är hög, vilket är sant i detta fall. Anledningen till att man samverkar är för att det är mer strategiskt rent geografiskt. Det är tre kommuner som gränsar till varandra vilket underlättar samverkan i ett sådant här projekt där man placerar deltagare på olika jobb/praktiker etc. Det är även tre kommuner med likande utmaningar kring nyanlända, och för att bli beviljade bidrag av ESF är de tvungna att samverka. Aktörernas interdependens har alltså snarare varit orsaken till samverkan än deras historia av tidigare positiva relationer.

Att ha en dålig uppfattning av sin samverkanspartner på grund av tidigare dåliga erfarenheter behöver inte alltid påverka det nuvarande samverkansarbetet. Huxham (2003) har en annan syn på relationer och förtroende mellan samverkande organisationer och menar att förtroende kan växa ur samverkansprocessen. Aktörer går snarare in i samarbetet med en misstänksamhet gentemot den andra parten, än att ha en bra relation och ett gott förtroende från start.

Något som kom fram under intervjuerna i samband med frågan om tidigare positiva relationer, var hur de nuvarande relationerna upplevdes och hur viktigt det är med positiva relationer mellan samverkanspartners. Kommunerna och Arbetsförmedlingen må ha en del dåliga erfarenheter av varandra, men i projektet har inte dessa erfarenheter trätt fram och påverkat förutsättningarna för samverkan. Projektet har tillåtit parterna att utveckla sina egna arbetsmetoder och sätt, och goda relationer har växt fram mellan kommunala och statliga aktörer i projektet.

Betydelsen av goda personliga relationer lyfts även upp i en rapport från SKL (2011) då man menar att kvaliteten i kontakterna med olika myndigheter är starkt personberoende, på gott och ont. Det handlar om en balansgång mellan vad olika organisationer vill, och vissa handläggare från exempelvis Arbetsförmedlingen kan hjälpa till och hitta bra kompromisslösningar mellan det som är riksintresse och det kommunen vill åstadkomma. Andra handläggare kan ha svårare att se den helhet som ”verkligheten” utgör. I lösare samverkanssituationer som t.ex. när en kommunal medarbetare ska ringa Arbetsförmedlingen om ett enskilt fall, eller inom FINSAM där de olika parterna inte sitter under samma tak har samverkan överlag upplevts som svårare, och man har inte fått samma relation till sina samverkanspartners. Etableringslyftet är en tätare samverkansform med frekvent interaktion vilket har påverkat relationerna positivt.

Sammanfattningsvis kan man påstå att aktörernas tidigare erfarenheter av samverkan inte har bedömts ha stor påverkan på aktörernas förutsättningar för samverkan i projektet. Däremot anses personliga relationer vara en viktig förutsättning, och en faktor som både kan underlätta och försvåra samverkan. Goda personliga relationer framhölls av samtliga intervjupersoner vara viktiga för att samverkan ska fungera på mikro- (personnivå) och makrosamverkan (organisationsnivå). God kommunikation, förtroende och tillit har även nämnts som viktiga förutsättningar för lyckat samverkan i tidigare forskning (Anell & Mattisson, 2009).

## 7. Sammanfattande slutdiskussion

Studien har sin utgångspunkt i samverkansprojektet Etableringslyftet för att kunna förklara vilka förutsättningar som är viktiga för en god samverkan mellan statliga och kommunala aktörer samt vilka faktorer som försvårar detta. Motivationen till att undersöka just detta är att samverkan mellan myndigheter har ökat alltmer i den offentliga förvaltningen då dagens utmaningar och problem, som exempelvis etableringen och integrationen av nyanlända som projektet Etableringslyftet tar sig an, är av sådan karaktär där samverkan mellan myndigheter är ett måste.

Studiens teoretiska utgångspunkt är litteratur om "Collaborative governance", som är en typ av styrning och problemlösning där flera aktörer går samman och arbetar kollektivt för att skapa synergier och uppnå mer än om en aktör hade jobbat själv. Huvudfrågeställningen i studien utgår från Ansell & Gash (2008) teori om "Collaborative governance" och lyder; *i vilken utsträckning är Ansell & Gash modell om förutsättningar (Starting conditions) för en god samverkan aktuella för Etableringslyftet?* Dessa förutsättningar är; incitament att delta, maktbalans samt historiska relationer. Studien är således teoritestande då min motivation är att testa dessa förutsättningar på mitt fall samt bidra med nya perspektiv och kunna utveckla teorin.

Resultatet visar att Ansell & Gash (2008) förutsättningar för "collaborative governance" har varit aktuella för Etableringslyftet, men till olika grad. I samverkan mellan stat och kommun är dessa förutsättningar även mer komplexa, och det finns dimensioner som jag i studien kommit fram till som Ansell & Gash inte har framfört i sin modell. Den viktigaste förutsättningen visade sig vara *incitament att delta*. Det är viktigt för att man överhuvudtaget ska starta ett samverkansprojekt. Intervjuerna visade på att det finns starka övergripande incitament från båda sidor att delta då det finns en utmaning med att få nyanlända i arbete i denna region. Det finns en stark interdependens mellan aktörerna som gör att de vill och bör samverka, då kommunerna och arbetsförmedlingen överlappar varandra och alltså hjälper den nyanlände i olika delar av etableringsprocessen.

Tittar man närmare har kommunerna och Arbetsförmedlingen dock inte helt samma incitament till att delta i projektet, då kommunerna har mer kortsiktiga mål eftersom man inte vill ha folk som får försörjningsstöd. Ekonomiska begränsningar bedöms inte påverka Arbetsförmedlingen i samma utsträckning, då de har en mer nationell och funktionell roll. Vad gäller den andra förutsättningen för samverkan, *balans i maktresurser* så bedöms den vara viktig, men inte fullt ut som den beskrivs av Ansell & Gash (2008). Resultatet visar på att aktörerna i projektet har en bra kommunikation, som påverkar maktbalansen. Arbetsförmedlingen har en viss tyngd då de b.la har fler insatsmöjligheter, men i projektet har inte en obalans i makt uppfattats dels för att båda parter är lyhörda till varandras behov och det finns en god kommunikation. Mellan statliga och kommunala aktörer finns även en interdependens, och man är beroende av varandras kunskaper vilket för att maktbalansen upprätthålls.

Vad gäller *tidigare samverkan och relationer* så har inte dessa tre kommuner och Arbetsförmedlingen haft ett tidigare organiserat samarbete förutom ett FINSAM projekt sedan två år tillbaka. Resultaten visar på att tidigare positiva erfarenheter av samverkan mellan de deltagande aktörerna inte har stor påverkan på det nuvarande projektet. Dessa kommuner samt Arbetsförmedlingen började samverka av andra skäl såsom geografisk närhet och att dessa kommuner har liknande utmaningar vad gäller nyanlända. Även fast samverkan per se är frivilligt så är kommuner territoriella aktörer som vare sig de vill eller inte är beroende av sina omkringliggande kommuner när det kommer till exempelvis frågor om arbetsmarknad. Goda relationer i allmänhet anses dock vara väldigt viktigt för samverkan då arbetet blir mer effektivt.

Min andra frågeställning är: *vilka hinder uppfattar de deltagande aktörerna med samverkan givet att det är olika aktörer som samverkar?* Och resultatet visar att b.la relationer, som tidigare nämnt är viktig för en god samverkan, även kan vara ett stort hinder. Goda relationer kan leda till personbundenhet som gör att organisationens funktionella roll blir mindre viktig, och avsaknaden av goda relationer kan leda till att arbetet försvåras och går trögare. En hög personalomsättning beskrevs också som ett hinder, då relationer ständigt måste byggas om från start, och att "lära upp" de nya kan vara energikrävande. Andra hinder som uttalades i intervjuerna var b.la olika organisationskulturer (gäller både mellan kommunala och statliga organisationer och mellan statliga organisationer inom projektet) och att Arbetsförmedlingen

och kommunerna följer olika regelverk. Fysisk otillgänglighet beskrevs också som ett stort hinder.

Mitt bidrag till teorin är att se om dessa förutsättningar för en god samverkan även är viktiga för ett kommunalt-statligt samverkansprojekt. Teorin har tidigare inte applicerats på ett svenskt fall med offentliga aktörer, vilket jag genom min studie har bidragit med. För att studien ska ha betydelse och för att den ska kunna generaliseras är det viktigt att framtida studier görs i samma område. Ett förslag är fler kvalitativa studier där man testat vilka förutsättningar som är viktiga i samverkansprojekt, eller genom kvantitativa enkätundersökningar så att fler fall studeras och därmed ökar generaliserbarheten.

Eftersom samverkan är, och även i framtiden kommer vara nödvändigt bland offentliga organisationer som ett verktyg för styrning och problemlösning, finns det ett stort intresse både vetenskapligt och samhällsligt för att studera hur man bättre kan samverka och vilka förutsättningar som är vitala för en god samverkan.



## 8. Referenser

### Litteraturkällor:

Anell Anders, Mattisson Ola. 2009. Samverkan i kommuner och landsting. En kunskapsöversikt. Studentlitteratur AB, Lund.

Ansell Chris, Gash Alison. 2008. Collaborative Governance in Theory and Practice. Journal of Public Administration Research and Theory. 18:543-571.

Axelsson Runo, Bihari Axelsson Susanna, Integration and collaboration in public health- a conceptual framework. International journal of health planning and management 2006; 21:

Bengtsson, M. (2002). Stat och kommun i makt(o)balans. En studie av flyktingmottagandet. Doctoral thesis, Department of Political Science, Lund University.  
Från: <http://lup.lub.lu.se/search/ws/files/4460223/1002048.pdf>

Bouckaert Geert. 2012. Trust and public administration. Administration, vol. 60, no. 1, pp. 91-115.

Donahue John D, Zeckhauser Richard J. Collaborative Governance. Private roles for public goals in turbulent times. 2012.

Emerson Kirk, Nabatchi Tina, Balogh Stephen. 2012. An Integrative Framework for Collaborative Governance. Journal of Public Administration Research and Theory, Volume 22, Issue 1. January 2012.

Esaiasson, P., Giljam, M., Oscarsson, H., Towns, A. och Wängnerud, L. 2017. Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad. 5 Uppl. Stockholm: Wolters Kluwer.

Gustafsson Hilda. (2016). *Interna organisationsstrukturers påverkan på externa samverkansprocesser. En kvalitativ intervjustudie om offentliga organisationers samverkan inom arbetsmarknadsområdet* (Kandidatuppsats). Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs Universitet.

Mallander Ove, Samverkan, i Verner Denvall och Tord Jacobsson (red.), 1998 Vardagsbegrepp i socialt arbete - Ideologi, teori och praktik. Norstedts juridik.

Montin, Stig. 2007. Moderna kommuner. Liber AB.

Yin, Robert K. Case study research- Design and Methods. 1989. Applied Social Research Methods Series Volume 5.

## Internetkällor:

Arbetsförmedlingen. (2017). Arbetsmarknadsrapport.

Från: <https://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Statistik-och-publikationer/Rapporter/Arbetsmarknadsrapporter/Rapporter/2017-10-09-Arbetsmarknadsrapport-2017.html>

Arbetsmarknadsdepartementet. (2017). Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Arbetsförmedlingen. Stockholm.

Från: <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=18818>

Delegationen för unga och nyanlända i arbete (DUA). 2018. Bilaga till överenskommelse gällande DUA nyanlända. Samverkan mellan Arbetsförmedlingen, Sigtuna kommun och Upplands Väsby kommun.

Från: [https://www.dua.se/sites/default/files/webform/agreements//bilaga\\_1\\_dua\\_nyanlanda.pdf](https://www.dua.se/sites/default/files/webform/agreements//bilaga_1_dua_nyanlanda.pdf)

Ekonomifakta. 2018. Regional statistik.

Från: <https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Regional-statistik/Ditt-land-i-siffror/Nyckeltal-for-regioner/?var=17255>

Etableringslyftet. 2017. EU-bidrag ger fler nyanlända möjlighet till arbete. Hämtad: 2018-11-19. Från: <https://www.etableringslyftet.se/artiklar/eu-bidrag-ger-fler-nyanlaenda-mojlighet-till-arbete/>

Huxham, Chris. 1996. Creating Collaborative Advantage. Sage Publications.

Huxham, Chris. Theorizing Collaboration Practice. Public Management Review. Vol 5. Issue 3. 2003.

Från: <https://www.tandfonline.com.ezproxy.ub.gu.se/doi/pdf/10.1080/1471903032000146964?needAccess=true>

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU). 2008. Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken. Uppsala: IFAU.

Från: <https://www.ifau.se/globalassets/pdf/se/2008/r08-13.pdf>

Svenska ESF-rådet. 2017. Projektbanken 2014-2020, Etableringslyftet.

Från: <https://www.esf.se/en/Resultat/Projektbanken-2014-2020/Alla-Projekt/Etableringslyftet/>

Statens offentliga utredningar. 2018. Uppdrag: Samverkan 2018- många utmaningar återstår. SOU 2018:12. Stockholm.

Från: [https://www.regeringen.se/4933fc/contentassets/1aa93d569bd2439fb6b194c19bb265f8/sou-2018\\_12\\_webb.pdf](https://www.regeringen.se/4933fc/contentassets/1aa93d569bd2439fb6b194c19bb265f8/sou-2018_12_webb.pdf)

Statens Offentliga Utredningar. (2017) Vägledning för framtidens arbetsmarknad.

Delbetänkande av Arbetsmarknadsutredningen. (SOU 2017:82) Stockholm.

Från: <https://www.regeringen.se/4aac6c/contentassets/dfc400d2efe440b697d1d9dcbd333c28/vagledning-for-framtidens-arbetsmarknad-sou-201782>

Sveriges Kommuner Och Landsting. (2018) Kartläggning av Arbetsförmedlingens kontor och bemanning i kommunerna- *Hur påverkar närvaron arbetet med nyanlända och arbetssökande?*

Från: <https://skl.se/download/18.2b4468fd16729601f6bc236a/1543349387708/Kartlaggning%20arbetsformedlingens%20kontor.pdf>

Sveriges Kommuner Och Landsting (2011) Rapport till utredningen om den statliga regionala förvaltningen. Fungerande samspel? Kommunsektorns kontakter med statliga myndigheter.

Från: <https://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7164-624-8.pdf>

Gray, Barbara. 2004. Strong Opposition: Frame-Based Resistance to Collaboration. *Journal of Community & Applied Social Psychology*. 166-176

Från: <https://onlinelibrary-wiley-com.ezproxy.ub.gu.se/doi/epdf/10.1002/casp.773>

## Intervjuer:

KOM1 Annika Nordgren (Sollentuna kommun), Projektledare Etableringslyftet, 11/12-2018

AF1 Liselotte Svensson, Arbetsförmedlare på Arbetsförmedlingen region Arlanda, 14/12-2018

AF2 Johanna Janzén Himalanen, Arbetsförmedlare på Arbetsförmedlingen region Arlanda, 17/12-2018

KOM2 Bettina Volk (Sigtuna kommun), Delprojektledare Etableringslyftet 20/12-2018

KOM3 Nora Alsabe (Upplands Väsby kommun), Jobbcoach och språkstödare, Etableringslyftet 21/12-2018

AF3 Ilyas Karatas, Sektionschef Arbetsförmedlingen region Arlanda 9/1-2019

KOM4 Henrik Thureson, ordförande i kompetens- och arbetsmarknadsnämnden (L), Sollentuna kommun. 15/1-2019

## 8.1 Intervjuguide:

Jag studerar på statsvetenskapliga institutionen i Göteborgs Universitet och skriver min uppsats om förutsättningar för samverkan i offentliga institutioner. Jag kommer intervjua dig om samverkan och utgå från tre teman; incitament för samverkan, tidigare erfarenhet av samverkan samt resurser för samverkan. Om du godkänner så spelar jag gärna in samtalet med syftet att anteckna i efterhand. Om du inte vill svara på en fråga så är det bara att säga till.

### **Inledande frågor**

Vilken är din yrkesroll?

Vad är din roll i projektet?

Hur tycker du Etableringslyftet har fungerat hittills?

Har du tidigare erfarenhet av den här typen av projekt?

### **Incitament**

Vad är de viktigaste incitamenten till att ni deltar i det här samverkansprojektet?

Har staten/kommunen olika incitament för att delta i projektet?

Skulle inte kommunerna eller Arbetsförmedlingen kunna lösa uppgiften lika bra utan samverkan?

Finns det en tendens idag att man söker samverkan eftersom det ”ligger i tiden” att samverka?

Vad förväntar ni er av samarbetet? Tror du att projektet kommer uppfylla målen som finns?

Vad är din personliga uppfattning om den här typen av samarbetsprojekt?

## **Historisk relation och erfarenhet av tidigare samverkan**

Varför har just dessa tre kommuner valt att samverka?

Har de aktörer som verkar i det här projektet samverkat tidigare?

Hur skulle du vilja beskriva erfarenheterna av tidigare samarbeten?

Hur anser du att samarbetet mellan statliga och kommunala verksamheter fungerar? Vilka synergier kan skapas och vilka problem kan uppstå?

Hur tror du Arbetsförmedlingen/kommunen påverkas av att vara statlig/kommunal aktör vid samverkan?

Hur är kommunikationen mellan inblandade aktörer?

## **Balans i maktresurser (Power/resource imbalances).**

Har alla inblandade lika mycket resurser för att driva projektet?

Vilka resurser kan du själv, som kommunal eller statlig tjänsteman, bidra med i projektet?

Hur har arbetet organiserats mellan de olika parterna?

Finns det tydliga, gemensamma mål med projektet?

Är någon aktör i projektet mer styrande, och hur påverkar det i sådana fall projektet?

Är någon aktör mer beroende av en annan för att projektet ska kunna bedrivas?

## **Övrigt**

Vad är andra viktiga förutsättningar för att samverka?

Upplever du överlag att några svårigheter eller något oväntat inträffade i projektet?