

Förutsättningar för styrning av samverkan

En studie om etableringen av
ett samverkansinitiativ mellan
kommuner och högskola

Mikael Holmgren Caicedo,
Leif Jonsson och
Maria Mårtensson

RAPPORT 21

Förutsättningar för styrning av samverkan

En studie om etableringen av
ett samverkansinitiativ mellan
kommuner och högskola

Mikael Holmgren Caicedo,
Leif Jonsson och
Maria Mårtensson

RAPPORT 21

Denna rapport är den tjugoförsta i det nationella kommunforskningsprogrammets rapportserie.

Redaktörer för rapportserien:

Björn Brorström, Professor, Rektor för Högskolan i Borås

Ulf Ramberg, Ekonomie doktor, Föreståndare för Rådet för Kommunalekonomisk forskning och utbildning (KEFU) vid Lunds universitet

Rapportserien administreras av Kommunforskning i Västsverige.

ISBN 978-91-87454-07-3

© KFi tillsammans med författaren 2013

Viktoriagatan 13

411 25 Göteborg

Tel 031-786 59 00

E-post kfi@kfi.se

Förord

De fem universitetsanknutna kommunforskningsinstituterna har tillsammans utvecklat ett forskningsprogram för studier av framgångsrik förändring och hantering av förändrade ekonomiska förutsättningar och besvärliga situationer. Två rapportserier har etablerats för publicering av genomförda studier och framkomna resultat. Föreliggande rapport innehåller tydliga teoretiska angreppssätt och tolkningar medan den andra, de så kallade Erfä-rapporterna, huvudsakligen innehåller empiriska beskrivningar och analyser.

Rapport 21 i föreliggande rapportserie fokuserar samverkan mellan kommuner och högskola/universitet och dess styrning. Särskilt inriktar sig rapporten på tidiga skeden i samverkansprocessen och hur de samverkande parterna arbetar för att etablera och utveckla samverkan med hjälp av styrning. Huvudfrågan i rapporten är följande: Vilka typer av förutsättningar har betydelse vid initiering av samverkan mellan kommuner/högskolor? För att kunna arbeta med frågan måste emellertid följande frågor också behandlas: vad är det som de samverkande aktörerna försöker styra och vilka styrmetoder använder de sig av. Det fall som denna rapport bygger på utgörs av Samhällskontraktet, ett samverkansinitiativ mellan Eskilstuna kommun, Västerås stad och Mälardalens högskola.

Ett tack för deltagande i studien riktas till deltagarna i Samhällskontraktet och till Jenny Göransson och Eva Lindell för deras värdefulla empiriska bidrag.

Författare till rapporten är Mikael Holmgren Caicedo och Maria Mårtensson båda verksamma vid Institutet för kommunalekonomi, IKE vid Stockholms universitet och Leif Jonsson verksam vid Centrum för kommunstrategiska studier, CKS vid Linköpings universitet.

Innehåll

Sammanfattning.....	7
1 Inledning	9
1.1 Samverkan mellan kommuner och universitet/högskolor	9
1.2 Styrning av samverkan mellan kommuner och universitet/högskolor	10
1.3 Syfte och frågeställningar	11
1.4 Metod	12
2 Teoretisk referensram.....	15
2.1 Styrning	15
2.2 Styrning av samverkan	16
2.3 Förutsättning för styrning av samverkan	17
2.3.1 <i>Formell och informell styrning i samverkan</i>	18
3 Bilder av samverkan mellan kommuner och högskolor och universitet – exemplet samhällskontraktet	21
3.1 Kapitlets upplägg	21
3.2 Samhällskontraktets bakgrund, syfte och organisation	21
3.3 Röster om Samhällskontraktet från styrelsen	25
3.4 Röster om Samhällskontraktet från processledningen	30
3.5 Röster om Samhällskontraktet från sektorsgrupperna	35
3.5.1 <i>Sektorsgruppen Äldreomsorg och socialt arbete</i>	35
3.5.2 <i>Sektorsgruppen Utbildning</i>	42
3.6 Röster om Samhällskontraktet från den operativa nivån	45
3.6.1 <i>Om MOPS</i>	46
3.7 Sammanfattande intryck från Samhällskontraktet	51

4	Styrning av samverkan i fallet Samhällskontraktet	55
4.1	Karaktäriseringen av styrningen i Samhällskontraktet	55
4.1.1	<i>Resultatstyrning</i>	56
4.1.2	<i>Beteendestyrning</i>	58
4.1.3	<i>Social styrning</i>	60
4.2	Sammanfattande karaktäristik av styrningen i Samhällskontraktet ..	62
4.3	Förutsättningar för styrning i Samhällskontraktet	64
5	Om styrning av och i samverkan	70
5.1	Vad styrs vid initiering av samverkan?	70
5.2	Styrning vid initiering av samverkan	71
5.3	Förutsättningar för styrning vid initiering av samverkan.....	73
6	Slutsatser	77
	Referenser.....	79

Sammanfattning

Omfattningen av samverkan sägs ha tilltagit under senare tid. Till exempel anses kommuner samverka i allt större utsträckning, inte bara med varandra utan också med andra samhällsliga institutioner, och bland annat då med universitet och högskolor. I takt med att samverkan har vuxit i omfattning har även efterfrågan ökat på kunskap om såväl samverkansfenomenet i sig som dess förutsättningar och konsekvenser och inte minst dess styrning. I föreliggande rapport intresserar vi oss för organiserad samverkan mellan kommuner och universitet/högskolor.

Som all verksamhet behöver även samverkan styras för att överhuvudtaget komma till stånd. Således intresserar vi oss i denna rapport för styrning av samverkan i dess inledande fas genom att studera Samhällskontraktet, ett samverkansinitiativ mellan Eskilstuna kommun, Västerås stad och Mälardalens högskola, och frågar om vilka typer av förutsättningar som har betydelse vid initiering av samverkan mellan kommuner och universitet/högskolor.

Baserat på ett 30-tal intervjuer genomförda mellan 2009 och 2011 samt deltagande på möten, dokumentation om och kring Samhällskontraktet finner vi att det inte räcker med en stark gemensam övertygelse om möjligheter med samverkan mellan kommun och högskola utan att det också behövs ett pragmatiskt och medvetet tänkande om styrning, det vill säga att styrningen baseras på en förståelse av vad och hur samverkan ska åstadkommas och inte minst om vilka som ska åstadkomma vad med vilka resurser. Således förefaller en anpassning av styrningen till rådande förutsättningar i form av aktuella ambitioner med samverkan liksom tidigare erfarenheter av samverkan vara ett viktigt inslag i styrning av samverkan. En sådan medvetenhet inkluderar också tydlighet i överenskommelserna om vad respektive samverkanspart åtar sig att göra inom de områden som man vill samverka inom. Utan sådana överenskommelser är risken stor för att samverkan förblir verkningslös.

1 Inledning

1.1 Samverkan mellan kommuner och universitet/högskolor

Samverkan är i grunden något som sker mellan människor och kan beskrivas på följande sätt:

Samverkan är i grunden en social företeelse som förutsätter interaktion mellan människor: människor möts och gör något tillsammans. Sådan interaktion kan ske spontant, men den kan också vara organiserad i förväg, det vill säga den är mer eller mindre strukturerad och planerad (Lindberg 2009, s. 11).

I föreliggande rapport intresserar vi oss för organiserad samverkan, vilket kan definieras som gränsöverskridande interaktion mellan sektorer, organisationer och yrkesgrupper mot ett gemensamt mål (Anell och Mattisson 2009). Samverkan innebär att medverkande parter påtar sig rättigheter och skyldigheter i avsikt att uppnå ett gemensamt mål. Denna samverkan kan beskrivas som en dans - för att det ska fungera måste två individers rörelser vara i samklang, de måste vara synkroniserade och medvetna om varandras steg (Bernal m.fl. 2004). Resultatet av ett sådant delande, dansen, förväntas överskrida de individuella insatserna.

Samverkan mellan organisationer innebär att organisationerna dels anpassar sig till varandra för att kunna uppnå gemensamma mål, dels behåller sina egna mål, rutiner och regler. Den här förutsättningen är högst relevant vid samverkan mellan kommuner och universitet/högskolor, eftersom båda dessa typer av organisationer tillhör den offentliga sektorn, innebärande att deras verksamheter till stora delar bygger på statliga uppdrag med tillhörande regelverk. Visserligen har kommuner en i grundlagen stadgad självständighet, men till syvende och sist befinner sig kommunerna längst ut i den offentliga hierarkin. ”Staten kan skjuta ned uppgifter och ansvar till kommunerna – men kommunerna kan inte göra det motsatta och har heller ingen nivå under sig att skjuta vidare till” (Sundin 2006, s. 205).

Offentliga organisationer kännetecknas av komplexitet (Adolfsson och Solli 2009). Komplexiteten har bland annat att göra med att offentliga or-

ganisationer är politiskt styrda samtidigt som de också leds av tjänstemän. Detta är ett förhållande som i framförallt kommuner innebär att politiker och tjänstemän möts och samverkar med varandra dagligdags. Till komplexiteten hör också att offentliga organisationer ofta är stora och inrymmer många olika slags verksamheter och yrkesprofessioner. Vidare finns det ofta många olika intressenter runt offentlig verksamhet.

Offentliga organisationer som kommuner och högskolor/universitet kännetecknas också av institutionell tröghet (se Jonsson 2003; Jonsson och Arnell 2006). Med det menas att det finns gott om regler av olika slag som präglar livet i dem. Det kan vara fråga om skriftliga regler i form av lagar och förordningar. Det kan också vara fråga om oskrivna regler såsom vanor, traditioner och ceremonier. I kommuner finns etablerade formella och informella regler för att handskas med intressemotsättningar knutna till politik. I akademien finns regler av olika slag för att upprätthålla kvalitet i bland annat vetenskaplig publicering och meritering.

Ovanstående innebär att samverkan mellan kommuner och högskolor/universitet präglas av sina skilda förutsättningar med inslag av bland annat komplexitet och tröghet. Detta är något som gör sig gällande initialt då samverkan initieras. Då känner organisationerna och dess medlemmar inte till varandras särarter vilket gör att det kan bli komplicerat att få till stånd samverkan. Hur klarar organisationernas medlemmar av att både bevara sin grundorganisatoriska tillhörighet och agera tillsammans med andra i en ny samverkansorganisatorisk miljö? Samverkan påverkas inte bara av de inarbetade föreställningar som samverkande aktörer bär med sig från sina respektive organisationer utan också av individuella motiv (Hörnemalm 2008). Det finns alltså ett antal föreställningar och motiv som kan göra sig gällande då samverkan initieras och detta kan utgöra grogrund för konflikter kring samverkansuppdraget och tolkningen av det (Andersson 2010; Göransson 2010b).

1.2 Styrning av samverkan mellan kommuner och universitet/högskolor

Som all verksamhet behöver även samverkan styras. Styrning behövs för att samverkan överhuvudtaget skall komma till stånd. Styrning behövs när samverkan initieras och då för att se till att samverkansidéer blir till verklighet. Styrning behövs också för att följa upp och utvärdera samverkan och dess effekter. Styrning behövs alltså under olika skeden i samverkansprocesser.

I det här arbetet är vi speciellt intresserade av styrning i samband med att samverkan initieras och vilka förutsättningar som då är av relevans.

Ett flertal faktorer påverkar möjligheterna att få till stånd styrning vid initiering av samverkan. Samverkande organisationers styrsystem möts vilket kan innebära krockar. Olika samverkansaktörer kan ha olika åsikter om hur samverkan skall styras (jmf t.ex. Mårtensson 2011; Holmgren Caicedo och Mårtensson 2012; Holmgren Caicedo m.fl. 2011). Det kan handla om att olika organisationer har (mer eller mindre uttalat och explicit) byggt upp sina respektive styrsystem utifrån olika styrideal och styrlogiker till skillnader på detaljnivån som gör att till exempel kostnader för tid beräknas på olika sätt eller att belöningsystemen för deltagande i samverkansinitiativ ser olika ut. Vad gäller externa faktors påverkan på styrningen av samverkan kan lagstiftningens roll föras fram som en sådan. Det finns ibland juridiska hinder för att samverkan ska kunna etableras. För att få till stånd samverkansinitiativ synliggörs därför gränsdragningsproblem. De som deltar i samverkanssatsningar gör ofta det utifrån flera roller. Samverkan kan ibland beskrivas som en ”hattparad” (Mårtensson 2011) där olika individer i olika sammanhang representerar olika organisationer och olika positioner. Det kan därför bli svårt att veta i vilken roll man samverkar med en enskild person.

1.3 Syfte och frågeställningar

Att frågeställningarna kring samverkan mellan kommuner och högskolor/universitet är många har vi belyst ovan. Otaliga är de perspektiv, inriktningar och ansatser som skulle kunna väljas. Inom ramen för föreliggande tema vill vi bidra med att uppmärksamma förutsättningar för styrning av samverkan i de skeden då den initieras. Detta val motiveras av att det finns ett stort intresse bland de i det nationella kommunforskningsprogrammet medverkande kommunerna. Vi medverkande forskare motiveras av att vi tycker att det saknas kunskap inom området. Vi har haft möjlighet att använda oss av ett fall – nämligen mellan Eskilstuna kommun, Västerås stad och Mälardalens Högskola – som handlar just om initiering av samverkan och som visade sig innehålla mycket intressant.

I den här studien intresserar vi oss alltså för tidiga skeden i samverkansprocesser och hur de samverkande parterna då försöker etablera samverkan med hjälp av styrning. Med denna fokusering är vi framförallt intresserade av att identifiera förutsättningar av betydelse för styrning av initiering av samverkan mellan kommuner och högskolor/universitet. Med förutsättningar menar vi

förhållanden som är institutionaliserade i bemärkelsen att de är etablerade som något som tas för givet. Det kan vara fråga om allt ifrån formella regler till vanor och traditioner.

Detta betyder att vår huvudfråga är:

- Vilka typer av förutsättningar har betydelse vid initiering av samverkan mellan kommuner och universitet/högskolor?

För att kunna arbeta med denna fråga måste vi veta lite mer om vad som kan hända när kommuner och universitet/högskolor försöker etablera samverkan. Framförallt är det två frågor som är särskilt intressanta. För det första är vi nyfikna på vad samverkande aktörer försöker styra i samband med att samverkan initieras mellan kommuner och högskolor/universitet. För det andra vill vi få information om vilka styrmetoder som man då använder sig av. Genom att behandla dessa frågor vill vi bidra med kunskap om hur samverkan mellan kommuner och universitet/högskolor styrs och framförallt då i initiala skeden. Detta är vårt syfte.

1.4 Metod

Studien i Samhällskontraktet inleddes redan under dess tillblivelsefas, 2008. Under denna tid följdes utvecklingen i projektet och ett par mer informella samtal fördes med centrala aktörer, t.ex. med tio ledande högskolerepresentanter inklusive rektor, pro-rektor, vice-rektor och akademichefer samt ledande kommunrepresentanter, stadsdirektören för Västerås stad, kommundirektören för Eskilstuna samt stabschefer bl.a. direktören för de pedagogiska nämndernas stab. Flera av dessa blev sedan inkluderade i Samhällskontraktets styrelse. Från och med 2009 startade projektets mer aktiva fas och sammanlagt ett 30-tal intervjuer genomfördes. I samband med halvtidsutvärderingen 2011 avslutade vi vår aktiva studie av Samhällskontraktet. Forskargruppen har dock fortsatt att följa utvecklingen bl.a. genom att föra informella samtal med centrala aktörer på högskolan och i de två deltagande kommunerna.

I studien av Samhällskontraktet har alltså ett 30-tal intervjuer genomförts med representanter för Samhällskontraktets styrelse, de två deltagande kommunernas kommunledningar, högskolestyrelsen, högskoleledningen, ledningen för andra samverkansinitiativ, Samhällskontraktets processledning, två av sektorsgrupperna – Utbildning, Äldrevård och socialt arbete – samt deltagare i det s.k. MOPS-projektet. Valet av intervjupersoner gjordes med hjälp av initiativtagarna till Samhällskontraktet och processledningen. Bland annat

gjordes valet av att studera de två sektorsgrupperna i samråd med processledningen och med representanter för styrelsen.

Intervjuer utgör basen i det empiriska underlaget. I sektorsgrupp Utbildning har totalt åtta personer intervjuats varav fyra från kommunerna och fyra från högskolan. I sektorsgruppen Äldreomsorg och socialt arbete har totalt sju personer intervjuats varav fyra från kommunerna, en från högskolan samt processledare och representant för Samhällskontraktets styrelse. I MOPS har fem personer intervjuats i en gruppintervju, samt projektansvarig och processledare. Dessutom deltog en forskare (vid några enstaka tillfällen deltog två forskare) vid alla MOPS-möten från starten av den första omgången till dess uppföljning vilket inkluderar hela seminarieriet, sektorsgruppsmöten och ett antal möten för de projekt som beviljades medel. Vidare har representanter för Samhällskontraktets styrelse, högskoleledningen, högskolestyrelsen, kommunledningarna och initiativtagare till Samhällskontraktet intervjuats, totalt 13 personer. Flera av dessa har intervjuats vid flera tillfällen. Alla intervjuer har spelats in och sedermera transkriberats. På grund av etiska överväganden presenteras inte deltagarna närmare.

Utöver det har representanter från forskargruppen deltagit vid ett stort antal möten. Vid dessa möten har vi inte spelat in utan forskarna har fört minnesanteckningar som sedan analyserats och diskuterats av deltagarna i forskargruppen. Slutligen har dokument samlats in och analyserats. Dessa underlag har utgjorts av såväl officiella dokument, avtal och underlag som vi kunnat hämta på hemsidan, men även internt informations-, och arbetsmaterial.

I vissa fall presenteras resultaten från de empiriska resultaten utifrån en ganska allmän beskrivning av samverkan, i andra fall utgör styrningsfrågorna en central del. Att på detta sätt måla upp en bredare bild blir viktig dels för att sätta in samverkanssatsningen i en kontext, dels därför att vi i analysen kommer att inkludera både styrningens formella aspekter och dess mer informella dito. Men det beror också på att intervjupersonerna lyfte fram olika aspekter kring frågan om hur styrning av samverkan initieras. Vid alla intervjuer ställdes dock explicit frågor om styrning, men det var inte alla som på ett lika explicit sätt besvarade frågan.

I de fall citat återges i texten har dessa varsamt redigerats för att öka läsbarheten, dock har inte betydelsen ändrats. De mest centrala intervjupersonerna har erbjudits möjlighet att läsa rapporten vid flera tillfällen för att försäkra oss om att vi i största möjliga mån återger en bild som intervjupersonerna står bakom och att rena faktafel kan korrigeras.

Då intervjuerna karaktäriserades av öppna samtal mellan intervjupersonen och intervjuaren användes inget standardiserat frågeformulär utan de frågor som ställdes utgick från följande teman:

- Berätta kort om din bakgrund och din nuvarande roll.
- Vad innebär samverkan för dig och vad innebär samverkan i Samhällskontraktet?
- Hur styrs samverkan mellan Eskilstuna kommun, Västerås stad och Mälardalens högskola?
- Vilka möjligheter och vilka utmaningar finns i Samhällskontraktet?

2 Teoretisk referensram

2.1 Styrning

Begreppet styrning väcker ofta reaktioner – positiva såväl som negativa (Almqvist och Mårtensson 2011; Almqvist m.fl. 2012). De som tolkar begreppet styrning positivt anser till exempel att man med styrning kan skapa ordning och reda. Andra upplever begreppet mer negativt och kritiskt. Då kan det handla om att styrning likställs med begrepp som övervakning och kontroll och står i direkt motsats till mer önskvärda tillstånd som frihet och möjlighet att själv påverka och bestämma över sin situation. Ibland ses begreppet till och med som ett hinder för innovationskraft och kreativitet. Att helt undvika styrning är dock omöjligt. All organisationsledning innebär styrning vare sig den är formell och uttalad eller informell och outtalad.

Traditionellt har styrning i forskningslitteraturen framförallt fokuserat på formell och uttalad styrning. Styrningsbegreppet har då ofta prefixet ekonomi. I läroböcker definieras ekonomistyrning ibland som processen att formulera ekonomiska mål och strategier och sedan tillse att de uppnås och förverkligas (se t. ex. Ax m.fl. 2009; Skärvad och Olsson 2011). I spåren av att den traditionella ekonomistyrningen fått utstå allt hårdare kritik har ett antal nya modeller, instrument och verktyg utvecklats till exempel Balanserade styrkort och Intellectuellt kapital. Gemensamt för dessa är ambitionen att alla viktiga aspekter av en organisations verksamhet inkluderas, det vill säga inte bara de ekonomiska och de som kan omvandlas till monetära termer. En viktig utgångspunkt i dessa modeller är att tydliggöra och utveckla en bättre förståelse för värdeskapandet. Ur ett värdeskapande perspektiv får bland andra medarbetare, kunder och interna processer en allt viktigare roll.

I denna rapport kommer vi dock inte fördjupa oss i styrningsbegreppet (för den läsare som är intresserad av detta hänvisar vi till Almqvist m.fl. 2012). Vårt fokus handlar snarare om att betrakta styrning empiriskt, det vill säga hur denna tillämpas och tar sig uttryck i samverkan mellan kommuner och högskola/universitet. Detta görs genom att studera etableringsfasen av samverkansinitiativet Samhällskontraktet.

2.2 Styrning av samverkan

Litteraturen om samverkan beskriver sällan hur samverkan praktiskt kan genomföras och styras. Inom forskningen om samhällsengagemang och partnerskap mellan högskolor/universitet och det omgivande samhället (community-university partnership) görs till exempel försök att konceptualisera samverkan. Dock begränsas ofta dessa till allmänna råd avseende ledning och organisering av samverkansuppgifter. Fokus ligger på mycket generella och vaga begrepp som till exempel 'vikten av ökad kommunikation', 'ledningens engagemang' och 'förtroende från intressenter' (Almqvist m.fl. 2009). Forskningen tenderar vidare att ha en receptbokscharaktär (ibid. 2009) där självklarheter som säkerställande av resurser i form av tid och pengar, ledningens engagemang etc. lyfts fram som grundläggande förutsättningar för framgångsrik samverkan (Henry m.fl. 1992; Bernal m.fl. 2004).

Det finns många exempel på litteratur som behandlar styrning i en samverkanskontext. Två exempel är trippelhelix (Etzkowitz och Leydesdorff 1996; Etzkowitz 2005) och privatoffentliga partnerskap (Mörth och Sahlin-Andersson 2006; Osborne 2000; Rosenau 2002). Båda dessa inkluderar dock i sin ansats privata (vinstdrivande) företag som en av de samverkande parterna. Det gör att dessa teoribildningar inte passar in i den empiriska kontext som behandlas här, nämligen tre offentliga organisationer som samverkar – en statlig myndighet och två kommuner.

Inom styrningsforskningen har man sedan flera decennier uppmärksammat att laterala eller horisontella informationsflöden har negligerats till förmån för vertikala sådana inom väldefinierade enheter (Hopwood 1996). Enklare uttryckt har forskare framförallt studerat styrningsfrågan utifrån ett hierarkiskt perspektiv, det vill säga uppifrån och ner. Mer sällan har frågor som inkluderar styrningens informella och horisontella aspekter inkluderats. Vidare har studieobjekten framförallt varit den 'traditionellt privata och vinstdrivande organisationen'. Under de senast tio åren har emellertid ett nytt forskningsfält vuxit fram som behandlar styrning av interorganisatoriska relationer. Teoribildningen kring interorganisatoriska relationer har också sin hemvist i studier av privata vinstdrivande företag där relationer beskrivs ha utvecklats som ett resultat av att till exempel kunder och leverantörer i allt större utsträckning är involverade i gemensamma och långsiktiga relationer och processer. I dessa långsiktiga relationer möts kunder och leverantörer kring frågor som rör hur kostnader kan fördelas, hur risker vid produktutveckling kan spridas, hur kompetens kan förstärkas och säkras

samt för att skapa konkurrensfördelar (Kraus och Lind 2007). Emellertid definieras en interorganisatorisk relation som ett samarbete i olika former mellan oberoende parter, vilket lämpar sig för fallet Samhällskontraktet och gör att fältet interorganisatoriska relationer kan användas som en grund för att förstå Samhällskontraktet och i förlängningen förutsättningarna för styrning av samverkan. Klassiska exempel på samverkan som brukar inkluderas i studier av interorganisatoriska relationer är bl.a. joint ventures, strategiska allianser och outsourcing. Likaså finns inom denna forskningstradition ett flertal studier som behandlar just styrning i dessa kontexter. Exempelvis har redovisningens roll för styrningen av interorganisatoriska relationer behandlats av Miller m.fl. (2008). Cooper and Slagmulder (2004) har studerat interorganisatorisk kostnadsstyrning, Dekker (2004) och Håkansson och Lind (2004) hur redovisningen används för att koordinera verksamheten, Mahama (2006) hur prestationsmätning påverkar samarbete och Tomkins (2001), Vélez m.fl. (2008) och Vosselman och van der Meer-Kooistra (2009) hur styrningssystem påverkar tilliten i interorganisatoriska relationer (se även Caglio och Ditillo 2008).

2.3 Förutsättningar för styrning av samverkan

Anthony och Govindarajan (2000, s. 4) definierar styrning som en process genom vilken ledningen på alla nivåer försäkras om att medarbetarna på alla nivåer implementerar formulerade strategier. Chefer och ledare behöver alltså intressera sig för hur de bäst kan leda och styra arbetet för att medarbetare ska kunna bidra till att realisera verksamhetens mål (Berry m. fl. 1995, s. 4). I ett interorganisatoriskt sammanhang kan det primära syftet med styrning sägas gå ut på att "skapa förutsättningarna som motiverar parterna att [...] åstadkomma önskvärda eller förutbestämda mål" (Dekker 2004, s. 30). För att göra det, det vill säga för att styrning överhuvudtaget ska vara möjligt, bör varje styrsystem eller styrteknik enligt Lindholm (2010, s. 14) uppfylla tre grundläggande förutsättningar, nämligen:

- Acceptans och legitimitet i synnerhet när de som är föremål för styrningen utgörs av starka professionella aktörer som därför även styrs av professioner och värderingar.
- Förståelse för de begrepp som används för att styra.
- Beaktande av att styrning utgår från resurser och aktörers kontroll av dessa.

Dessutom tillkommer det i ett interorganisatoriskt samarbete att de interorganisatoriska medlemmarna kan utsättas för ytterligare ett lager styrning, ett lager som kan komma i konflikt med den egna organisationens styrning. Med andra ord innebär interorganisatorisk styrning att ytterligare intressen, mål, procedurer och regler kan tillkomma utöver den egna organisationens intressen, mål och regler. Det betyder att styrningen i en interorganisatorisk relation inkluderar både styrningen i det ”nya” samarbetet som de signaler som kommer från de deltagande organisationerna.

2.3.1 Formell och informell styrning i samverkan

Istället för att försöka förstå styrning och dess konsekvenser har styrningsteori hitintills i stor utsträckning fokuserat på att försöka förbättra systemens funktionalitet, det vill säga förfina systemen samt att lösa problem inom systemet utifrån antagandet att rationella val är möjliga och att det inte finns skillnader i tolkningar av styrintentionerna. Genom att nästan uteslutande fokusera på mätbara fenomen, företrädesvis i enheter som kronor och ören, har komplexa skeenden ofta reducerats till enkla (monetära) mått som svårligen kan återge komplexiteten i den sociala interaktionen. (För en uttömmande kritik av den traditionella (ekonomi-)styrningen se t. ex. Cooper 1981; Tinker m.fl. 1982; Boland och Pandy 1983; Laughlin 1987; Puxty 1993; Gaffikin 1994; Blomquist och Packendorff 1998). Som en konsekvens, men samtidigt också som en förutsättning för ovanstående, har styrningsteori hitintills framförallt koncentrerat på formella organisationer och formell styrning (Johanson och Skoog 2007) vilket den även har kritiserats för. Bland annat har den kritiserats utifrån att den förbiser den komplexitet som är inneboende i alla organisationer och som väsentligt försvårar möjligheterna att styra och utöva kontroll. Redan för 30 år sedan påpekade till exempel Otley och Berry (1980) att mål i organisationer inte är givna, att de är oftast fler, otydliga, tvetydliga, motsägelsefulla och att de förändras över tid. Dessutom blir mål till genom svåröverskådliga och komplexa processer, t. ex. förhandlingar, vilket gör att de bara till viss del kan förstås av organisationen och dess intressenter. Detta innebär att möjligheterna till handling på basis av den formella styrningens traditionella verktyg försvåras. Liknande förutsättningar torde gälla i interorganisatoriska sammanhang som karaktäriseras först och främst av att vara ett samarbete mellan olika organisationer som en utgångspunkt ett gemensamt mål men också från varje organisations särprägel och egna mål (Speth och Greenberg 2005).

Trots att den formella styrningen, som exemplifierats ovan, dominerat såväl praktik som forskning har den allt sedan slutet av 1980-talet utsatts för omfattande kritik. Det går inte längre att bortse från att alla organisationer omfattas av såväl formell som informell styrning, samverkansinitiativ inkluderade.

Dekker (2004) beskriver en modell som kan appliceras i analysen av styrning i interorganisatoriska sammanhang. Modellen baseras på Ouchis (1979) modell om marknads-, byråkratiska och klan kontrollmekanismer. I ett nästa steg delas dessa in i formella och informella kontrollmekanismer. Den formella styrningen i organisationer kännetecknas av ett beslutsfattande som följer en hierarkisk ordning från strategi till operationalisering, och bygger i sin tur på en rationell syn på organisationer och beslutsfattande (resultatstyrning). Regler, riktlinjer och rutiner (beteendestyrning) blir då viktiga styrinstrument och dessa utgår från att strategin är given och att de problem som kvarstår att lösa är att maximera den inre effektiviteten. Informell styrning, med Dekkers (2004) vokabulär social styrning, utgår istället från en idé om flöden av information och kommunikation i en decentraliserad organisationsstruktur. Informationen fokuserar på förståelse- och lärandeprocesser vilka ska generera ökat engagemang, förtroende och tillit (Kreiner 1995). Dessa värden, t.ex. engagemang och förtroende, utgör nyckelfaktorer i alla organisationer, men blir särskilt tydliga i en samverkanskontext. Dock är dessa svåra att identifiera, styra och följa upp med den formella styrningens logik och verktyg. Under dessa förutsättningar uppstår en osäkerhet om vad som förväntas göras och hur det ska göras, detta i kombination med att den formella styrningen ofta ges en överordnad position (Roberts 1991). Dekker (2004) delar alltså upp styrningen i formell och informell styrning genom att skilja på resultat- och beteendestyrning å ena sidan och social styrning å den andra. I modellen klassificeras flera resultat-, beteende- och sociala styrningsmekanismer i interorganisatoriska relationer (se tabell nedan, jmf. även Ouchi 1979 begrepp marknads-, hierarkisk- och klanstyrning vilka Dekker 2004 refererar till).

Resultatstyrningen delas in i ex-ante och ex-post mekanismer, dvs planering och uppföljning. I resultatstyrningen specificeras de resultat som förväntas uppnås i den interorganisatoriska relationen genom att påverka samarbetspartnerna så att de strävar mot de gemensamma målen och genom att följa upp de olika samverkande parternas prestationer. Den andra delen av den formella styrningen benämns i modellen beteendestyrning. Här inkluderas formaliserade strukturer som regler och instruktioner vilka syftar till

Resultatstyrning	Beteendestyrning	Social styrning
<i>Ex-ante mekanismer</i>		
Målformulering Incitament och belönings-system	Strukturella specifikationer <ul style="list-style-type: none"> • Planering • Procedurer • Regler och föreskrifter 	Urval av partner Tillit (goodwill/förmåga) <ul style="list-style-type: none"> • Interaktion • Renommé • Sociala nätverk
<i>Ex-post mekanismer</i>		
Prestationsmätning och belöning	Beteendeövervakning och belöning	Byggande av tillit <ul style="list-style-type: none"> • Risktagning • Delat beslutsfattande och problemlösning • Utveckling av partner

Tabell 1: Formella och informella styrningsmekanismer i interorganisatoriska relationer (Dekker 2004, s. 32)

att säkerställa arbetssätt och beteenden som bidrar till att uppfylla målen i det interorganisatoriska samarbetet, dvs. regler och föreskrifter specificeras för att fastställa hur parterna i samarbetet bör förhålla sig och agera. Den informella styrningen benämns i modellen social styrning. Här inkluderas normer, värderingar och synsätt (Langfield-Smith och Smith 2003) vilka påverkar verksamheten, men är svåra att definiera och institutionalisera d v s svåra att styra med traditionella styrverktyg. Aspekter som inkluderas i den sociala styrningen utgörs av t ex graden av förtroende och tillit mellan deltagarna och som deltagande partners bidrar med.

Avslutningsvis vill vi betona att det i alla organisationer alltid finns en kombination av formell och informell styrning. Den formella styrningen är nödvändig i syfte att tillhandahålla ramar utifrån vilka individer kan agera. Dock riskerar alltför detaljerade och strama ramar att hämma individuella prestationer och styrningen kan komma att karaktäriseras av en administrativ logik och inte en logik som gynnar verksamheten och dess mål. En balans mellan formell och informell styrning är därför nödvändig men, som Davila (2000) skriver, en bra balans som tar hänsyn till både kreativitet och effektivitet kan vara svår att uppnå. I kapitlet som följer kommer styrning i en samverkanskontext att exemplifieras med hjälp av Samhällskontraktet.

3 Bilder av samverkan mellan kommuner och hög- skolor och universitet – exemplet Samhällskontraktet

3.1 Kapitlets upplägg

I de kommande avsnitten kommer ett exempel på initiering av samverkan mellan kommuner och högskola/universitet att presenteras och analyseras inom ramen för det s.k. Samhällskontraktet.

Avsnittet inleds med en beskrivning av Samhällskontraktet; dess bakgrund, syfte och organisation. Efter det följer beskrivningar av hur arbetet med samverkan och dess styrning utvecklats genom att vi presenterar ett antal bilder utifrån styrelsens-, processledningens- och de olika s.k. sektorsgruppernas perspektiv. Då sektorsgrupperna utgör Samhällskontraktets operativa stomme har vi studerat två av dessa. För att även fånga upp den sista länken i hur styrningen etableras och operationaliseras i ett enskilt projekt har ett sådant studerats, det s.k. MOPS-projektet. Detta betyder sammantaget att vi inkluderar både de grupper som har ett övergripande ansvar för att utforma styrningen och de som är föremål för styrningen.

3.2 Samhällskontraktets bakgrund, syfte och organisation

Inom ramen för det fyraåriga samverkansavtalet som ”avser samverkan mellan MDH [Mälardalens högskola], Västerås [stad] och Eskilstuna [kommun] inom ramen för ”Samhällskontraktet”, ett spetsamverkanscentrum för ett fördjupat samarbete mellan högskola och offentlig sektor i Mälardalen” (Samverkansavtal 2009). Med utgångspunkt i Samhällskontraktet ska de deltagande parterna utveckla sina respektive förmågor till samverkan för att utifrån en gemensam plattform stärka ett antal särskilt prioriterade områden och därmed bidra till regional utveckling och till en professionalisering av samverkansfrågorna (www.mdh.se/samhallskontraktet).

Samhällskontraktet syftar till att bidra till att öka kompetensnivån bland regionens invånare och i kommunernas verksamhet, stärka relationerna mellan högskolan och kommunerna och bidra till högskolans forskning samt att öka regionens konkurrenskraft. Samhällskontraktets övergripande mål beskrivs på dess hemsida så här:

- Höja kompetensnivån hos regionens medborgare.
- Öka övergången till högre utbildning.
- Öka orternas attraktionskraft för att locka nya studenter, få utexaminerade att stanna kvar samt få företag att etablera sig och expandera.
- Forskning inom minst en av de prioriterade sektorerna ska vara internationellt erkänd.
- En högskola med bra praktikmöjligheter och stöd vid övergången från studier till arbetsliv.
- Tydlig koppling mellan utbildning och efterfrågan på arbetskraft i näringsliv och offentlig förvaltning.
- Öka kompetensen hos personal i kommunalt finansierad verksamhet och högre kvalitet i verksamheterna.
- Att utgöra ett framstående exempel på samverkan mellan akademi och samhälle i både nationell och internationell jämförelse. (www.)

I den förstudie som föregick slutandet av samverkansavtalet, talades det om att Samhällskontraktet skulle medverka till att parterna skulle ”vänja sig” vid varandra.

Den bakomliggande tanken är att ”vänja” kommunal verksamhet att vända sig till högskolan och att högskolan ”vänjer” sig att leverera ett innehåll som motsvarar det kommunala behovet. (Wennhall 2008, s. 9)

I avtalet (Samverkansavtal 2009) framgår att Samhällskontraktet under den fyraåriga projektiden finansieras på följande sätt:

För finansiering av utvecklandet av ”Samhällskontraktet” och den samverkan som initieras på grund av detta avtal skall Västerås och Eskilstuna för år 2009, år 2010, år 2011 och år 2012 fem miljoner (5 000 000) kronor vardera per år.

MDH skall inom prioriterade inriktningar bidra med motsvarande åtta miljoner (8 000 000) kronor för år 2009, tio miljoner (10 000 000) kronor för år 2010, tolv miljoner (12 000 000) kronor för år 2011 samt fjorton miljoner (14 000 000) kronor för år 2012.

Denna finansiering ska utgöras av nya satsningar då det i avtalstexten tydligt formuleras att ”[d]en angivna finansieringen ersätter inte till någon del existerande samarbeten mellan parterna”. (Samverkansavtal 2009)

De avsatta medlen ska användas för att finansiera organisationen, stötta strategiska samverkansaktiviteter och forskning (Wennhall 2008). Enligt uppskattningar i den förstudie (Wennhall 2008) som genomfördes på uppdrag av ledningarna för de två kommunerna och ledningen för högskolan innan avtalet slöts beräknades den totala omslutningen för Samhällskontraktet under avtalstiden uppgå till drygt 180 miljoner kronor.

Bakgrunden till samverkansinitiativet har flera bottenar. En mer generell beskrivning handlar om vikten av att i en allt högre grad av nationell och global konkurrens kunna rekrytera kompetent arbetskraft till kommunerna för att därigenom kunna skapa effektiv och högkvalitativ samhällsservice som attraherar både företag och invånare. Västerås stad och Eskilstuna kommun utgör i detta sammanhang inget undantag. Högskolan beskrivs ha en central roll vad gäller den lokala kompetensförsörjningen för kommuner i allmänhet och för Västerås stad och Eskilstuna kommun blev ett närmande mot Mälardalens högskola naturligt.

Ytterligare ett skäl till att Samhällskontraktet slöts är en uppfattning om att mycket av den samverkan som hitintills har initierats och genomförts kännetecknades av att ha varit ad hoc-mässig till sin form och därmed varit beroende av enskilda eldsjälares intresse för samverkan (Wennhall 2008; Almqvist m.fl. 2009; Holmgren Caicedo m.fl. 2011). Avtalet mellan de två kommunerna och högskolan skulle bidra till att både professionalisera, effektivisera och systematisera samverkansarbetet för att på så sätt få ut mer av det.

Enligt avtalet ska de tre deltagande parterna efter samråd besluta om hur samverkan ska organiseras (Samverkansavtal 2009). Parterna ansvarar enligt avtalet gemensamt för:

- att beslut fattas om vad man skall samverka om,
- att upprätta strategiska mål,
- att organisera viktiga samverkansområden,

- att skapa överblick över samverkansaktiviteter och resultaten av dessa,
- att stödja viktiga strategiska aktiviteter,
- att sprida lärande mellan olika samverkansområden,
- att understödja dialog med nationella myndigheter och institutioner,
- att skapa underlag för ”Samverkan Mälardalen” för koordinering av samarbete och samverkan i Mälardalen, samt för att utvärdering av detta avtal sker

Samhällskontraktet är enligt verksamhetsplanen för Samhällskontraktet (2010) organiserat som en centrumbildning och sorterar organisatoriskt under Mälardalens högskola och Enheten för externa relationer.

Efter förstudien tog en ”riggningsfas” vid där representanter från högskolan, Eskilstuna kommun och Västerås stad gemensamt vidareutvecklade idéerna och utvecklade ett förslag på organisation.

Samhällskontraktets organisation kan delas in i dels en strategisk, dels en operativ ledningsnivå. På strategisk nivå återfinns en styrelse bestående av sex representanter från ledningen i de tre samverkande organisationerna bland andra ingår rektor för högskolan och kommuncheferna från de deltagande kommunerna. Ordförande var inledningsvis stadsdirektören i Västerås stad, men har sedan studien avslutats bytts och är nu kommundirektören i Eskilstuna kommun. Styrelsen ansvarar för strategiska frågor och upprättande av strategiska mål samt prioriteringen av strategiska aktiviteter. På den operativa nivån återfinns fyra så kallade sektorsgrupper – en för respektive prioriterat område – Utbildning, Äldreomsorg och socialt arbete, Morgondagens studenter och arbetskraft samt Hållbar stadsutveckling. Dessa sektorsgrupper har till uppgift att se ”över vilka behov och prioriteringar högskolan och kommunerna har idag inom de olika områdena och de tar tillsammans fram förslag på hur vi kan skapa utveckling och hantera de utmaningar vi står inför” (. Inom sitt ansvarsområde har varje sektorsgrupp i uppdrag att inventera befintlig samverkan, föreslå nya samverkansaktiviteter, formulera konkreta mål för samverkan utifrån uppsatt vision och mål, stimulera den egna organisationen att fördjupa och utöka samverkan i olika former, stödja nätverksbyggande, följa upp och rapportera om samverkansaktiviteter samt bereda ansökningar om projektmedel. Deltagarna i sektorsgrupperna består av representanter för kommunerna, anställda vid kommunernas förvalt-

ningsstab och strategi- och planeringsavdelningar samt av representanter från högskolan till exempel professorer, lektorer och forskningsledare.

Samhällskontraktets aktiviteter koordineras av en processledning bestående av en processledare och en projektledare för vart och ett av de fyra prioriterade områdena. Processledningen ansvarar för att koordinera det praktiska samverkansarbetet som initieras av och inom sektorsgrupperna, att sköta projektets administrativa uppgifter, att skapa och underhålla samverkansnätverk samt sköta marknadsföring och kommunikation (Verksamhetsplan för Samhällskontraktet 2010). Utöver det är det processledarens uppgift att fungera som en länk mellan sektorsgrupperna och styrelsen för Samhällskontraktet, att verkställa beslut och att kommunicera gruppens frågor till styrelsen.

Processledaren är heltidsanställd och projektledarna arbetar för Samhällskontraktet på deltid. I avtalet (Samverkansavtal 2009) står att processledare ”bl.a. ansvarar för att ta fram beslutsunderlag inför beslut om samverkansområden och för att leda och styra de olika samverkansprojekten.” Processledaren samt de fyra projektledarna har alla sina grundinställningar och sina kontor på Mälardalens högskola.

3.3 Röster om Samhällskontraktet från styrelsen

I Samhällskontraktets styrelse återfinns sex representanter från samtliga deltagande organisationer. Varje deltagande organisation har två ledamöter vardera. Styrelsen har i uppdrag att upprätta övergripande visioner och mål samt förankra dessa i respektive organisation.

Samverkan som fenomen beskrivs av styrelsens representanter som en aktivitet som möjliggör för de inblandade och samverkande parterna att ta sig bortom sina egna möjligheter, inte för att det annars skulle vara omöjligt att t ex genomföra ett projekt men för att samverkan förefaller utgöra och erbjuda ett bättre alternativ. Västerås dåvarande stadsdirektören ger en bild av samverkan genom att berätta vad Samhällskontraktet betyder för Västerås stad. Hon uttrycker det så här:

Det är en långsiktig och mycket angelägen satsning för att utveckla kvaliteten och konkurrenskraften i stadens verksamheter till exempel inom skolor, vård och omsorgsenheter. Samtidigt betyder det att vi stärker vårt samarbete med Mälardalens högskola och i regionen. (Dåvarande stadsdirektör, Västerås stad, Verksamhetsplan för Samhällskontraktet 2010, s. 6)

I ett annat uttalande om vad Samhällskontraktet kan komma att betyda för invånarna i Västerås stad framgår det att samarbetet med Mälardalens högskola och Eskilstuna kommun har vida ambitioner.

Det kommer ytterst att stärka Västerås attraktionskraft och vår position i vår omvärld genom ett utvecklat samarbete som ger underlag för högre kompetensnivå och en god kompetensförsörjning i regionen. (Dåvarande stadsdirektör, Västerås stad, Verksamhetsplan för Samhällskontraktet 2010, s. 6)

Det specifika egenintresset finns fortfarande, men intresset för någonting större, det vill säga ”en högre kompetensnivå och en god kompetensförsörjning i regionen”, framgår nu som en mer central del av samverkanssatsningen för Västerås stads del. Ett liknande fokus kan även utläsas när Eskilstuna kommuns kommundirektör svarar på frågan om vad Samhällskontraktet betyder för Eskilstuna kommun.

Jag ser det som två delar, först den övergripande delen där Eskilstuna är inne i ett stort förändringsarbete där vi utvecklar industristaden för något annat. För att klara den processen är det viktigt att Eskilstuna knyter starka band till både Mälardalens högskola och Västerås stad. Den andra delen handlar om att lyfta och utveckla våra viktiga verksamheter – skola, omsorg och rekryteringar till kommunen. (Kommundirektör, Eskilstuna kommun, Verksamhetsplan för Samhällskontraktet 2010, s. 6)

Eskilstuna befinner sig således, enligt kommundirektören, i en förändringsprocess som innebär en utveckling av den tidigare imagen som en industristad till något annat. I en sådan process beskrivs det vara viktigt för kommunen att knyta starka band med både Mälardalens högskola och Västerås stad. Det som förutsätts, men inte explicit framkommer av kommundirektörens uttalande, är att Eskilstuna kommun skulle kunna välja att möta de förändringar den står inför ensam. Men, istället väljer kommunens ledning explicit och aktivt att samverka med Västerås stad och Mälardalens högskola. Med andra ord utgår grundförutsättningen för samverkan från en tro att samverkan är en bättre lösning än alternativet att ensamt möta framtiden.

För Mälardalens högskolas del betyder Samhällskontraktet också en satsning på det egna intresset. Dåvarande prorektorn uttrycker sig på följande sätt:

Det är viktigt för våra studenter. Vi vill att de som färdigutbildade ska vara duktiga i sitt medarbetarskap och då är det avgörande att de under studietiden får ta del av kunskapstillfällena ute i verkligheten. Vår uppgift är också att driva utbildningar som är relevanta för regionen, så vi förser arbetsmarknaden med rätt kompetens och för att kunna känna av vad som efterfrågas behövs ett mycket nära samarbete med vår omgivning. (Dåvarande prorektor, Mälardalens högskola, Verksamhetsplan för Samhällskontraktet 2010, s. 7)

I detta uttalande vill högskoleledningen vidga sina studenter roll från att vara begränsad till att vara studenter vid en högskola till att tillhöra en region. Studentens framtid räknas således in i den satsning som högskolan gör och därmed aktiveras i högskolans intresse även den potential som färdigutbildade studenter utgör som framtida arbetskraft för regionen.

Samverkan framstår således inte som ett måste utan som ett frivilligt och bättre alternativ. I Samhällskontraktets verksamhetsplan för 2010 beskrivs bakgrunden till Samhällskontraktet vara just ”en vilja att dels utveckla den regionala kunskapsmiljön, dels vidareutveckla respektive organisation” (Verksamhetsplan för Samhällskontraktet 2010, s. 4). Likaledes lyder visionen för Samhällskontraktet så här:

Eskilstuna och Västerås är en stark region som skapar värde för individer, organisationer och företag genom ett aktivt lärande i ett innovativt förtroendefullt samspel.

Visionen för Samhällskontraktet definierar regionen och dess utveckling som det primära slutmålet. Detta gemensamma mål delas av de tre parter som ingår i Samhällskontraktet och ska uppnås genom ett aktivt lärande i ”ett innovativt och förtroendefullt samspel”. I grunden för samverkan finns följaktligen en vision om något större än de enskilda parterna, nämligen regionen i vilka Eskilstuna kommun, Västerås stad och Mälardalens högskola ingår samtidigt som tankar om resursutnyttjande, större möjligheter och även berikning genom andra perspektiv inryms. Samverkan hyser således drömmar om något nytt, något som behövs i förändringstider. Löftet om något som finns bortom den egna organisationen, som de enskilda parterna var och en skulle kunna göra själva men inte lika bra, lika effektivt eller lika omfattande. I Samhällskontraktets fall är det satsningen på regionen, det vill säga ett gemensamt tillägg till de specifika visioner och mål som Västerås stad, Eskilstuna kommun och Mälardalens högskola strävar efter.

Dåvarande prorektor på Mälardalens högskola, uttrycker sig på följande sätt om detta:

Att vi tillsammans kan bygga ett bra samhälle att leva och bo i, ett attraktivt samhälle som är så tilltalande att det både kan locka och behålla talanger [...]. (Dåvarande prorektor, Mälardalens högskola, Verksamhetsplan för Samhällskontraktet 2010, s. 7)

Samverkan verkar i fallet Samhällskontraktet inte bara handla om att tillsammans förverkliga ett gemensamt mål utan även om en strävan efter att nå egna mål. Förändring, utveckling eller innovation syftar således inte bara på det sätt på vilket Samhällskontraktet organiseras och genomförs, det vill säga genom samverkan, utan även på vad den kommer att resultera i. På frågan om vad personalen i Eskilstuna kommun kan få ut av de ökade kontakterna med Mälardalens högskola svarar kommundirektören att:

Alla anställda i kommunal verksamhet är oerhört skickliga på det praktiska, men ibland saknas ett stöd från den akademiska världen, något som dessutom säkerligen skulle kunna stimulera många anställda. Samhällskontraktet öppnar dörrar och vi ges möjlighet att ta del av: vad är det nya, vad säger vetenskapen? Som jag ser det är det en bred kompetensutveckling, där många hundra personer kommer att höja sin kunskapsnivå och vidga sitt synsätt. Något som kommer hela kommunen till nytta. (Kommundirektör, Eskilstuna kommun, Verksamhetsplan för Samhällskontraktet 2010, s. 6)

Samverkan karaktäriseras av kommundirektören som en fråga om att komplettera Eskilstuna kommuns verksamhet med något som kommunen kan få nytta av: ”Att höja sin kunskapsnivå” och ”vidga sitt synsätt” på grund av den verksamheten som Samhällskontraktet bedriver. På ett liknande sätt uttrycker dåvarande prorektorn vid Mälardalens högskola att Samhällskontraktet och därmed samverkan handlar om olikheter som möts och berikar varandra genom det kunskapsutbyte som uppstår.

Som jag ser det finns det oerhört mycket kunskap på flera olika arenor, både i kommunernas verksamhet och på högskolan. Lyckas vi få till ett kunskapsutbyte däremellan så finns mycket att vinna. Högskolans forskare får tillgång till den dagliga kommunala verksamheten och kommunerna får ta del av aktuell forskning som bidrar till att höja kvaliteten på deras verksamheter. Om vi gemensamt lägger upp arbetet och ömse-

sidigt bidrar hur vi vill att våra skolor, vård, omsorg och samhället i stort ska vara utformat, är det början på något stort! (Dåvarande prorektor, Mälardalens högskola, Verksamhetsplan för Samhällskontraktet 2010, s. 7)

Då Samhällskontraktet vid studiens genomförande ännu inte existerat någon längre period är det dock svårt att veta vart projektet tar vägen. Så här uttrycker dåvarande styrelseordföranden i Samhällskontraktet det:

Det är ju så att i starten är det väldigt skört och svårt att se vart det tar vägen. Där är ju Samhällskontraktet nu och det är vår ambition att ta det vidare så att det får en tydlig struktur. Att man bygger upp en tillväxtmaskin utifrån vissa tydliga mekanismer på lång sikt så att man kan leverera utveckling mer självant framöver. Men, det tar tid, det är skört och man måste vara uthållig och det är lite det jag försöker förmedla till våra politiker, och nu är vi i den första fasen och den är väldigt otydlig och där måste vi, där gäller det att värda det och ta det vidare.

Att det är viktigt att kunna uppvisa resultat återkommer styrelseledamöterna till i många sammanhang; under styrelsemötena, i dokument samt vid intervjuer och samtal. Men, mer exakt vad dessa resultat ska bestå i mer konkreta termer framstår som otydligt: Politikerna, d v s de som de facto fattat beslutet att avsätta medel till Samhällskontraktet har ”inte exakt satt de målen” och inte heller från kommunledningarna har man varit ”så exakt tydliga i vad vi ska få ut, utan vi vill stärka kommunens arbete genom att samarbeta närmare med högskolan och vi såg också ett värde att göra det med Eskilstuna. För vi äger ju högskolan tillsammans, så tänker vi lite grann. Det är vår högskola och då får vi mer ut än om bara vi satsar 5 miljoner.” (Intervju med dåvarande styrelseordföranden för Samhällskontraktet)

Att osäkerheten om frågan vad ett resultat av Samhällskontraktets verksamhet kan vara och bestå i får en viss förklaring när bakgrunden till Samhällskontraktets diskuteras. Flera styrelserepresentanter och centrala aktörer i såväl kommunledningen som högskoleledningen beskriver att bakgrunden till att Samhällskontraktet tillskapades handlade om att det var ett sätt från högskolans värdkommuner att bistå högskolan efter det att samgåendet (fusionen/federationen) med Örebro universitet inte blev av. Samhällskontraktet var kommunledningarnas sätt att stötta högskolan med forskningsmedel.

Så här uttrycker dåvarande styrelseordföranden i Samhällskontraktet det:

Om man ser till historien varför detta kom till var ju efter federationsdiskussionerna med Örebro universitet. [...] Nu blev det ingen federation, det blev ingen fusion heller utan nu står högskolan och jobbar fram en utvecklingsstrategi på egen hand och hur kan vi supporta högskolan i detta [...] Det var liksom bakgrunden till det här.

Det kan konstateras att det till och med i styrelsen finns olika bilder av varför Samhällskontraktet kom till och vad Samhällskontraktet ska resultera i. Samhällskontraktet beskrivs vidare som ”lite otydligare i konturerna” än andra samverkansinitiativ vilket gör att det blir svårare att enas kring vad ett ”bra” resultat är för de inblandade parterna.

Sammantaget visar empirin att deltagarna i styrelsen har både ett självförtroende och en medvetenhet i sitt engagemang i Samhällskontraktet. Trots att de de facto representerar olika organisationer uttrycks en samsyn kring samverkansfrågorna och visionen i Samhällskontraktet. Denna vision är näst intill politiskt visionär där det finns en uttalad önskan om att förändra samhället och att Samhällskontraktet kan utgöra ett medel i strävan efter att nå detta bättre samhälle.

Vid sammanställningen av empirin framträder en bild av styrelsen som en församling där det finns en mycket stark och engagerad förändringsvilja, men att det vid tidpunkten för studiens genomförande saknas en tydlig och trovärdig resultatbild. I det befintliga Samhällskontraktets organisation skapar saknaden förvirring och i värsta fall passivitet, en attityd av att ”vänta och se” bland deltagarna i de operativa funktionerna.

3.3 Röster om Samhällskontraktet från processledningen

Processledningen i Samhällskontraktet leder verksamheten och består utöver processledaren av fyra personer. En av deltagarna i processledningen ansvarar för ”planering och genomförande av aktiviteter inom sektorsområdet Utbildning” och en annan har ett ”samordningsansvar för Framtidens vård, omsorg och socialt arbete inom sektor Äldreomsorg och socialt arbete”. (Verksamhetsplan för Samhällskontraktet 2010) Utöver det finns i processledningen en kommunikatör och ett administrativt stöd.

Samhällskontraktet ”ska vara en mötesplats, en mäklare och en motor” för de tre deltagande organisationerna, enligt processledaren. Men, vad innebär detta? Så här beskriver processledaren Samhällskontraktets roll:

Lite mer kommersiellt brukar vi prata om att vi är mötesplats, mäklare och motor. [...] Mötesplatsen är att överhuvudtaget utveckla relationer mellan högskolan, Västerås [stad] och Eskilstuna [kommun]. Och mäklare handlar väldigt mycket om att vi ska kunna vara en första kontakt för många, om man nu tänker sig en person i Eskilstuna kommun som vill komma i kontakt med högskolan, känner man bara till Samhällskontraktet så kan man ringa oss [...]. [D]et är för att vi ska visa att vi inte kan göra allting själva [...]. Slutligen motor, är förstås att vi driver egna delprojekt. Det är en jätteviktig del, det är så vi skapar ett lärande [...]. Det här är en chans att få pröva på hur vi kan jobba tillsammans mellan de tre parterna. (Intervju med processledaren)

Under våra studier av Samhällskontraktet, i intervjuer med andra personer och vid våra observationer av möten och aktiviteter, framgår det tydligt att processledaren har en oerhört central roll. Processledaren förväntas arbeta praktiskt med att uppfylla de visioner som finns uttryckta av styrelsen för Samhällskontraktet. Detta innebär i realiteten att processledaren är den som utvecklar det operativa arbetet och strukturerna i Samhällskontraktet. Det som då är intressant utifrån ett styrningsperspektiv är att denna för projektet centrala aktör uttrycker att syftet med projektet är oklart bland annat därför att styrelsen inte har gett några klara direktiv för styrningen av Samhällskontraktet. Den oklara beskrivningen av syftet med Samhällskontraktet exemplifierar processledaren med att beskriva hur olika aktörer uppfattar syftet.

Jag tror att det beror på [...] att vi hade så oklara direktiv [...] från styrelsen. [J]ag tycker att det har skadat arbetet att man aktivt har valt att säga att det får växa fram lite som det gör och att vi får låta det ta tid. Men just den här grundfrågan om syftet med Samhällskontraktet där man väldigt förenklat kan säga att forskarna på högskolan tycker att vi har fått de här pengarna – nu är de våra och vi ska få bestämma över dem. [...] Kommunerna å andra sidan har varit väldigt noga med att påpeka att det är vi som har betalat så då måste ju vi få bestämma. (Intervju med processledaren)

Att Samhällskontraktet på detta sett uppfattas inhysa så olika syften, och till och med syften som inte alls handlar om samverkan, bidrar till att processledarens roll upplevs oklar och att den operativa styrningen blir svår. Processledaren uttrycker vidare en frustration över att dessa oklarheter existerar och menar att de borde ha varit lösta redan innan projektet startade.

Det där är en sådan där grundfråga som jag hade önskat att man hade tagit i redan från början och i sådana fall formulerat från styrelsens sida antingen att det här handlar varken om högskolan eller kommunerna utan det här är något gemensamt eller att man hade sagt att jo men det är sant det här är faktiskt ett stöd främst till högskolan för dess överlevnad och då hade man fått en tydligare bild. (Intervju med processledaren)

Processledaren beskriver hur styrningen av Samhällskontraktet har försvårats genom att styrelsen å ena sidan i visioner, övergripande målbeskrivningar och i samtal återkommande betonat att detta är något som måste få ”växa fram [...] och vi får låta det ta tid”, samtidigt som man å andra sidan lyfter fram vikten av att utveckla indikatorer och mätbara kriterier för att snabbt kunna avgöra huruvida satsningen varit framgångsrik eller inte.

Svårigheter i att styra ett projekt som Samhällskontraktet har enligt processledaren påverkats negativt av att det funnits en tendens till att respektive deltagande organisation har hållit på sitt och därmed inte bidragit till det gemensamma samverkansmålet.

Jag upplever inte att man inte vågar säga vad man tycker [...] alla har hållit fast lite grann vid sin egen ståndpunkt. (Intervju med processledaren)

Enligt processledaren har Samhällskontraktets visioner omsatts till konkreta aktiviteter på olika sätt i de fyra sektorsgrupperna. I framförallt en av sektorsgrupperna hade man, enligt processledaren, initialt svårt att hantera den otydlighet som Samhällskontraktet kännetecknas av. I denna sektorsgrupp anser processledaren att man har haft svårt att komma vidare och acceptera att det är en oklar situation och att tydliga instruktioner saknas. Efter ett tag lyckades man dock få igång en styrprocess kring vad sektorsgruppen skulle göra. Dock beskriver processledaren detta som i stora delar en ”tjänstemannaprodukt” där mycket av underlaget är skrivet av just processledaren, som försökt tolka styrelsens visionära bild av vad Samhällskontraktet ska stå för och åstadkomma.

Den nästintill motsatta effekten uppstod i en annan av sektorsgrupperna, enligt processledaren. I gruppen Morgondagens studenter och arbetskraft var sammansättningen av deltagare en annan. Det var personer som hade en mer senior ställning i sina respektive hemmaorganisationer. De sjösatte aktiviteter mycket snabbt och processledaren beskriver det som:

[D]e har tagit väldigt snabbt kommando kan man säga, och hade nog som jag upplever det, redan ett par färdiga idéer i byrålådan som de har plockat med sig in i gruppen. Där har man kört på från första stund, kanske inte satt sig ner och reflekterat över vad vi har för framtidsfrågor. (Intervju med processledaren)

Processledarens beskrivning av arbetet i de olika sektorsgrupperna ger en bild av att samma styrningsform (dvs. ”vänta och se – vi låter det organiskt växa fram”) leder till två helt olika effekter. I den ena gruppen ledde det till passivisering och att processledaren fick driva fram sakfrågorna snarare än att vara ett processtöd. I den andra gruppen blev effekten att i stället för att använda samverkansformen som katalysator för idégenerering blev sektorsgruppen ett transportkompani för de tankar och ambitioner som respektive deltagare redan hade formulerat.

Att vänta och se och uthållighetsperspektivet har en direkt motsats i en önskan om att Samhällskontraktet ska leverera snabba och påtagliga resultat är en återkommande diskussion. Så här uttrycker processledaren det:

Styrelsen har stora förväntningar på resultat, däremot har de inte preciserat vad det är för resultat de vill ha, så skulle jag beskriva det. [...] Från början [...] var det mer frågan om att överhuvudtaget göra någonting. Det måste bli verkstad [...], det måste hända något. [...] Jag försökte pusha dem där och var liksom stressad över att det skulle hända saker, annars hade man kunnat tänka sig ett upplägg där man hade kunnat vara lite mer systematisk i att förstå vad vi har för gemensamma intressen, hur går vi vidare med det? [...] Sen nu under våren har man från styrelsens sida börjat prata om resultat i termer av vi måste sätta upp mätbara mål och indikatorer. [...] [F]ör att vi inför politikerna ska kunna visa på resultat har styrelsen uppmanat att nu måste vi börja sätta upp olika typer av mål som vi kan bocka av. (Intervju med processledaren)

Den beskrivna situationen visar tydligt den osäkerhet som skapas när ansvar inte distribueras på ett tydligt sätt, eller att ansvaret för att distribuera ansvar inte kommuniceras.

En viktig faktor för varje verksamhet är att kunna värdera om, och hur väl, det operativa arbetet leder mot de övergripande målsättningarna för verksamheten. Under våra samtal med processledaren frågade vi därför hur vederbörande upplever detta i Samhällskontraktprojektet.

[D]e där åtta övergripande målen som var formulerade och som jag än idag inte tycker är särskilt bra, för jag tycker inte man kan arbeta efter dem. Man kan ha dem som någon övergripande riktning men det är inget av de där målen någon annan i den här regionen inte skulle skriva under på, det kunde ha varit regionförbundets mål eller någon annans mål, det var liksom inte något som gjorde att pang det här är Samhällskontraktet [...] Men jag tycker inte att vi i sektorsgrupperna har dem som någon typ av vägledande mål om man säger så utan de finns där som en slags formell stadsfästelse.

Men det finns ingenting mellan de här övergripande målen och vi som jobbar med det här, jag känner inte att det finns något mellanskikt [dvs att de inte är operationaliserade på denna sektorsgruppsnivå] i det här. (Intervju med processledaren)

En tolkning av processledarens svar är att de mål som satts upp av styrelsen ses av dem som arbetar operativt med verksamheten mer som ett löst sammansatt ramverk än mål som verksamheten ska styras mot. För styrelse och finansärer (i förlängningen kommuninvånare i Eskilstuna och Västerås) saknas därmed möjlighet att värdera insatsernas kvalitet utifrån de mål som satts upp. Kvaliteten på insatserna kan vara mycket god utan att för den delen ha en spårbar koppling till Samhällskontraktets mål. Utifrån ett styrningsperspektiv är detta inte en optimal situation, det finns alltså en risk att den verksamhet som bedrivs i sektorsgrupperna dels leder bort från de initiala ambitionerna, dels riskerar att tappa legitimitet (hur högkvalitativ verksamheten än är) gentemot ledning och finansärer.

Processledaren beskriver det kommande arbetet i Samhällskontraktet som en stor utmaning och ger uttryck för att det finns strukturella problem som har sin upprinnelse i den (som det beskrivs) bristande styrning från ledningen för Samhällskontraktet.

[F]ör mig är det själva nyckeln i hela det här samverkansarbetet att blir det för många generaler som sitter på de här mötena men att arméerna inte finns där som på något sätt i sin vardag ska jobba med det här, då tror jag inte vi kommer någon vart. Så det tycker jag är en bra beskrivning att man måste uppmuntra till att ta nästa steg men då ge dem konkreta uppgifter och inte bara att vi ska tillsätta en arbetsgrupp och så ska den diskutera och så. Utan det ska vara en konkret uppgift. (Intervju med processledaren)

Dessa strukturella utmaningar, som processledaren beskriver, löper risk att institutionaliseras om de lämnas utan åtgärd. Om dessa strukturer och arbetssätt skapar en egen kultur, blir det svårt att se Samhällskontraktet som ett sammanhållet samverkansinitiativ.

3.5 Röster om Samhällskontraktet från sektorsgrupperna

I de följande avsnitten presenteras röster om Samhällskontraktet från två av Samhällskontraktets fyra sektorsgrupper, sektor Utbildning respektive sektor Äldreomsorg och socialt arbete. Sektorsgrupperna har som övergripande uppgift att formulera vilka behov högskolan och kommunerna har inom respektive område och vilka prioriteringar de bedömer behöver göras och på basis av detta föreslå hur dessa behov ska täckas. I varje sektorsgrupp deltar två representanter från vardera samverkande organisation.

Vi inleder med en presentation av röster från sektorsgruppen Äldreomsorg och socialt arbete, vilket sedan följs av röster från representanterna i sektorsgruppen Utbildning.

3.5.1 Sektorsgruppen Äldreomsorg och socialt arbete

Sektorsgruppen Äldreomsorg och socialt arbete består precis som sektorsgruppen Utbildning av ledamöter på hög organisatorisk nivå från vardera samverkande organisation. Enligt verksamhetsplanen för Samhällskontraktet från 2010 beskrivs att sektorsgruppen har identifierat två områden som ska prioriteras under 2010. Det ena handlar om ”styrning, ledning och organisation som förutsättningar för kompetensutveckling, lärande och användning av ny kunskap” och det andra om ”kompetensutveckling av befintlig personal och framtida kompetensförsörjning för att möta dagens och kommande utmaningar” (Verksamhetsplan för Samhällskontraktet 2010, s. 15). Ett utmärkande drag för samverkan är, enligt många av de vi intervjuat och samtalat med, att den ska gynna alla ingående parter, vilket uttrycks bland annat i förstudien till Samhällskontraktet (Wennhall 2008) där följande står att läsa:

Samverkan ska stödja Mälardalens högskolas ambitioner att bli en nationellt ledande högskola när det gäller utbildningar som leder till jobb och som levererar nyttiga lösningar i forskningens framkant baserat på en unik global- lokal samverkan och akademisk excellens. Men samverkan ska också bidra till att kommunerna löser sina uppgifter på ett allt bättre sätt och utvecklar sin verksamhet i såväl nationell som internationell framkant.

Flera i sektorsgruppen Äldreomsorg och socialt arbete bekräftar att styrelsen har dessa förväntningar, termen vinna-vinna nämns av flera. Sektorsgruppen har därför diskuterat deltagande parter behov och vad de kan erbjuda varandra.

Följande citat speglar behoven hos en av kommunerna.

[H]är kan vi verka för att morgondagens ungdomar kan bli intresserade av våra verksamheter, vi har ju stora pensionsavgångar och hur får man till det. Plus, hur får vi den arbetskraft som vi behöver ha, stämmer det man blir utbildad till med när man kommer ut. Motsvarar man de förväntningar vi har och hur kan man göra det bättre.

Från kommunernas sida, beskriver flera intervjupersoner, har man vid studiens genomförande inte hunnit diskutera klart vad man vill få ut av Samhällskontraktet. Andra intervjuade beskriver en viss förvåning över att inte kommunerna varit klara över detta eftersom de investerar en betydande summa pengar och att det därför borde vara viktigt att prioritera satsningen internt.

Ett önskat framtidsscenario för samverkan är, enligt en av kommunrepresentanterna, att kommunerna presenterar verksamhetens kunskapsbehov för högskolan som i sin tur genomför studier, vilka kan ligga till grund för politiska handlingsplaner och åtgärder. För att få till stånd den typen av samspel mellan forskning och praktik behöver diskussioner föras på en högre nivå, det vill säga att både stads/kommundirektörerna och högskolans rektor enas och delegerar uppdraget till de deltagande organisationerna.

Ett flertal idéer och förslag på vad det kan samverkas kring uttrycks i intervjuerna. Samtidigt beskrivs en medvetenhet om att de deltagande organisationerna har olika ingångsvärden och syn på vad de ekonomiska medlen ska användas till. Det beskrivs från något håll som två olika bilder som har svårt att mötas vilket upplevs ha lett till kompromisslösningar i samverkansarbetet. Från kommunrepresentanternas sida uttrycks en enighet om vikten av att kommunen är aktiv och tar initiativ till olika aktiviteter och att samverkan sker på gemensamma villkor. Från andra håll beskrivs att man uppfattat att kommunerna är angelägna om att ha tolkningsföreträdare eftersom de uppfattar sig som varande huvudfinansiärer till Samhällskontraktet.

Samtidigt framför några kommunrepresentanter att det finns en helt annan bild, den att Samhällskontraktet är ett sätt att stödja högskolans verksamhet och framförallt dess forskning. De beskriver att de uppfattat att

högskolans behov består i finansiering till doktorander och forskare och att det är angeläget att från Samhällskontraktet bistå med medel till detta. En av de intervjuade förmedlar bilden av att man från högskolans sida har varit tydlig med att satsningen skulle vara ett stöd från kommunerna eftersom den planerade sammanslagningen med Örebro universitet uteblev. Kommunrepresentanterna uppger dock att de till exempel ser en finansiering av en doktorandtjänst inom ramen för Samhällskontraktet som en för begränsad satsning som inte integreras i ordinarie verksamhet och det upplevs oklart från kommunernas sida vad en sådan investering kan ge. Flera av de intervjuade efterfrågar ett tydliggörande från styrelsen av vad pengarna ska användas till.

De olika förväntningarna, och bilderna av varandras förväntningar, har bidragit både till en ökad insikt i hur olika villkoren ser ut för verksamheterna och till att skapa en utmaning i att få till stånd en fungerande samverkan. En av de intervjuade uttrycker att förväntningarna på Samhällskontraktet hade behövt behandlas inledningsvis av styrelsen och att de borde ha tydliggjort huruvida satsningen företrädesvis är inriktad mot någon av samverkansparterna eller om man ska se det som något gemensamt där parterna har lika stora påverkansmöjligheter. Vad några av de intervjuade uttrycker ett behov av, är att alla parter återför diskussionen om förväntningar på samverkan till den egna organisationen för att uppnå enad intern hållning. Det är också något som står på agendan inför det fortsatta arbetet enligt en av de intervjuade.

Sektorsgruppens medlemmar ansvarar för att det uppdrag som beskrivs i samverkansavtalet (Samverkansavtal 2009) mellan Eskilstuna kommun, Västerås stad och Mälardalens högskola omsätts i praktiken. Det innebär att sektorsgruppen måste relatera sin verksamhet till de åtta övergripande mål som formulerats (Verksamhetsplan för Samhällskontraktet 2010; 2011; 2012)

Medlemmarna i sektorsgruppen uttrycker att idén med Samhällskontraktet är god och att de även delar den långsiktiga ambitionen. Samtliga anser att det finns ett behov av att samverka, men beskriver att arbetet som gjorts inom Samhällskontraktet hitintills enbart utgör ett embryo till samverkan. Vissa sektorsgruppsmedlemmar menar att otydlighet och osäkerhet kring vad som ska göras för att nå målen uppstår när det övergripande uppdraget ska konkretiseras och upplever att det är svårt att arbeta mot visionen eftersom det saknas en brygga mellan vision och operativa mål. Andra beskriver istäl-

let Samhällskontraktet som en ram inom vilken det är upp till gruppen själv att utforma sitt uppdrag men att möjligheterna till förankring i respektive organisation varierat, vilket anges som en förklaring till den upplevda ottydligheten. I början karaktäriserades således arbetet inom sektorsgruppen av diskussioner om vilka frågor som det gemensamt skulle fokuseras på. Detta resulterade sedermera i ett förhållningssätt som gick ut på att låta uppdraget organiskt växa fram, vilket inte varit optimalt för arbetet i gruppen enligt en av de intervjuade. Det visade sig vara svårt att uppnå det samspel som kunde lett till samstämmighet i ett antal prioriterade frågor.

Således beskrivs de övergripande målen i sektorsgruppens arbete ha tillämpats i formella sammanhang som beslutsunderlag, snarare än som en vägledning för det praktiska samverkansarbetet. Sektorsgruppsmedlemmarna menar vidare att det är avsaknaden av en brygga i mållogiken som ligger till grund för den tvetydighet som uppstår och för att visionen inte införlivas på ett medvetet plan i planeringen av sektorsgruppsaktiviteterna. En av deltagarna i sektorsgruppen beskriver problematiken på följande sätt:

Det är kanske den stora bristen, och som har tagit ganska mycket energi, att det inte har funnits mer specifika syften utan att det har varit mer övergripande [mål] som gjort det svårt att stycka ner och operationalisera. Vad ska samverkan vara för något? Jo, den ska gynna regionen, men på vilket sätt? För då kan det nästan bli lite huggsexa om vem som är mest på hugget. Samtidigt som det ger en möjlighet till flexibilitet, innovation och kreativitet, så det kan bli ganska frustrerande när man har olika ingångspunkter.

Den upplevda svårigheten att operationalisera målen som beskrivs av sektorsgruppen återkopplas också till styrelsen som i sin tur hänvisar till att de konkreta målen får växa fram i det innovationssystem sektorsgruppen befinner sig i. Därmed blev det tämligen modesta målet under det första året, enligt en av de intervjuade, att alla sektorsgrupper skulle komma igång med någon verksamhet. Göransson (2010a) beskriver situationen i en rapport till Samhällskontraktet på följande sätt:

En gemensam inriktning har hittills inte vuxit fram och diskussionerna beskrivs under en längre tid ha handlat om att det mesta är osäkert. Ur kommunernas perspektiv har det inte varit enkelt att avgöra vilka områden som är viktigast att fokusera på, verksamheterna har en bred

omfattning och uppvisar stora interna skillnader. En av de intervjuade uttrycker en förvåning över att styrelsen valt att inte ge ett tydligare uppdrag, dels eftersom det rör sig om relativt omfattande ekonomiska medel som investerats, dels eftersom offentlig verksamhet i övrigt är så hårt styrd.

Samverkan beskrivs i styrdokumentet för Samhällskontraktet som ett samspel mellan olika parter kring vetenskaplig och praktisk kunskap (Verksamhetsplan för Samhällskontraktet 2010). I verksamhetsplanen uttrycks ett förhållningssätt som innebär något annat än att samverkan är en aktivitet skild från ordinarie arbetsuppgifter. Samverkansaktiviteterna är istället tänkta att utvecklas och integreras i den befintliga verksamheten för att få till stånd ett varaktigt lärande.

Sektorsgruppen träffas regelbundet med inplanerade möten några gånger per termin, omväxlande i Västerås och Eskilstuna. Under den tid sektorsgruppen studerades hade de träffats ungefär sex gånger och haft tätare kontakt i samband med den konkreta samverkansaktiviteten som exemplifieras i avsnittet om MOPS nedan. För samtliga i sektorsgruppen består insatsen inom Samhällskontraktet huvudsakligen av att delta i mötena.

[D]et här är ju ett möte som vi går på och deltar i, ett samverkansforum, så vi jobbar inte dagligdags med de här frågorna på det sättet, de [processledningen] jobbar ju betydligt mer och har tid avsatt för frågorna.

Mellan mötena förekommer således endast begränsad kontakt och om det sker görs det i form av e-post. Flera beskriver att kontakten oftast sker utifrån processledningens initiativ och att det är processledningen som tar fram dagordningen för mötena. De intervjuade beskriver att de ser processledningen som utförare av det praktiska arbetet mellan de inplanerade mötena. Skälet till att arbetsfördelningen ser ut på det sättet anges vara att det uppstår en tröghet när chefer ska samverka kring konkreta uppgifter eftersom de har ett så omfattande ansvar för andra frågor i sina ordinarie tjänster. Styrkan är att de bidrar med sin långa erfarenhet och har mandat att fatta beslut vid sittande bord men kommunrepresentanterna uttrycker att de på grund av sina befattningar inte har möjlighet att arbeta på den operativa nivån i sina organisationer utan måste delegera uppgifterna. Sektorsgruppen beskrivs ha mer en strategisk och beslutsfattande funktion än att vara renodlade arbetsgrupper.

Samarbetsklimatet beskrivs något olika inom sektorsgruppen. Den upplevda otydligheten i uppdraget har enligt några präglat samarbetsklimatet eftersom det lett till många diskussioner om innehållet i samverkan. Samtidigt beskrivs ett engagemang för idén med att samverka, det finns en god vilja från alla. Andra upplever att samarbetsklimatet är lite sökande eftersom man inte känner varandra ännu. Samarbetsklimatet beskrivs även hållas på en formell nivå och blir därför inte riktigt kreativt och öppet och att det istället präglas av positionering mellan de deltagande organisationerna och de deltagande individerna.

Att ett kontinuerligt erfarenhetsutbyte de facto sker under mötena beskriver flera deltagare. Samtliga i sektorsgruppen är delaktiga i diskussionerna och vågar uttrycka sin åsikt, enligt en av de intervjuade, men samarbetsklimatet präglas mer av acceptans för olika förslag än ett brinnande engagemang. Den öppna hållningen kring uppdraget upplevs återigen inte riktigt optimal. Samverkan behöver bli mer konkret enligt en av de intervjuade, bland annat genom att sektorsgruppen tar ställning till den aktivitet som genomförts och att den ställs i relation till utvecklingsarbetet i respektive hemmaorganisation. Detta skulle kunna medföra ett större engagemang beskriver en av de vi samtalat med. Ytterligare en aspekt som lyfts fram är att representanterna från högskolan i sektorsgruppen har bytts vid flera tillfällen och detta beskrivs ha påverkat gruppens stabilitet och balansen i gruppen. Således beskrivs de fyra kommunrepresentanterna tillsammans ha haft en mer dominerande roll i gruppen eftersom högskolan representerats endast av en person och att denna inte varit densamma.

Av förstudien (Wennhall 2008) framgår det att arbetet i Samhällskontraktet ska vara inriktat både på att uppnå kortsiktiga resultat och långsiktiga effekter. Sektorsgruppens medlemmar uttrycker att de har uppfattat att styrelsen förväntar sig att arbetet ska leda till både konkreta resultat och en långsiktig struktur för samverkan. En av de intervjuade beskriver att styrelsen har stora förväntningar på resultat men att de däremot inte preciserats. Flera i sektorsgruppen nämner att det hittills funnits en spänning mellan att uppnå kortsiktiga resultat och en mer långsiktig samverkan. Hittills har samverkansaktiviteterna främst haft en kortsiktig karaktär, sektorsgruppen har upplevt en press på att snabbt uppvisa effekter vilket har bidragit till en fokusering på att producera kortsiktiga resultat. Denna förväntan på leverans av kortsiktiga resultat hänförs ofta till att politikerna som styr de deltagande kommunerna förväntar sig snabba effekter av det som i monetära termer beskrivs vara en omfattande satsning.

Enligt ett par intervjupersoner har gruppens medlemmar därmed inte haft den tid som behövs för att lära känna varandra och förstå varandras behov och ingångsvärderna. Diskussionerna om kortsiktighet kontra långsiktighet beskrivs på följande sätt av en av kommunrepresentanterna.

Jag tycker att när vi kommer in på de diskussionerna om kortsiktigt arbete och projektanslag, nu måste vi få till något [...] det ger en viss stress hos oss som försöker se det långsiktiga perspektivet. Och när vi pratar om det långsiktiga perspektivet då infinner sig en viss stress hos sekretariatet. Det är min upplevelse av hur vi jobbar just nu. Och det måste väl vara okej att prata om både och.

Att uppdraget samtidigt upplevts oklart av de flesta beskrivs ha påverkat möjligheterna att snabbt prestera något konkret. Bland samtliga intervjuade kommunrepresentanter förekommer en uppfattning om att den här typen av arbete och ambition måste få ta tid, det går inte att skynda på processen. En av de intervjuade förklarar att fokuseringen på kortsiktiga resultat beror på att det plötsligt blev viktigt att presentera förslag på samverkansaktiviteter i sektorsgrupperna för att inte missgynnas vid budgetfördelningen inför nästkommande år. Det fanns därmed inte tillräckligt med utrymme för att systematiskt gå till botten med vilka de gemensamma intressena var innan det var dags att börja arbeta praktiskt. En annan förklaring som ges är att finansierarna är angelägna om att se konkreta resultat av investeringen. Synen på att arbetet fortskridit i för hög takt delas inte av samtliga i sektorsgruppen, det framförs även åsikter av att det är otillfredsställande att det tagit ett år innan det praktiska arbetet påbörjades.

Under våren 2010 har arbetet i sektorsgruppen lett till en konkret aktivitet, se beskrivningen av MOPS nedan, där verksamheterna varit aktiva i processen som utförare av den praktiska samverkan. En av de intervjuade beskriver att den genomförda aktiviteten har fyllt en funktion ur ett verksamhetsperspektiv, många intressanta idéer med koppling till reella behov i verksamheten har genererats. Fokus har också skiftat i sektorsgruppen från att uppehålla sig vid uppdragets osäkerhet till att genomföra aktiviteten, enligt en annan av de intervjuade. Processen beskrivs ha blivit mer konstruktiv, samtliga har varit delaktiga i arbetet och interaktionen började fungera bättre än tidigare. Uppdragets otydlighet kvarstår dock fortfarande enligt ett par av de intervjuade, som efterfrågar ett tydliggörande och en vägledning från styrelsen huruvida gruppen är på rätt väg eller inte. Det uttrycks även en farhåga om att tappa

fokus på det långsiktiga arbetet och det finns därför en önskan om att återgå till diskussionerna om att bygga en långsiktig samverkansstruktur.

Jag är inte säker på att vi kan ställa krav på att vi ska ha åstadkommit något, på de här fyra åren har vi inte åstadkommit något där utbildningsnivåerna i den här regionen höjts radikalt eller där kompetensen i våra organisationer har ökat radikalt totalt sett. Det är små öar, enklaver, som har kommit ifråga för både högskolan och för oss. Men man får se det här som en start.

Av intervjuerna framkommer också exempel på att Samhällskontraktet bidragit till att nya idéer uppstått, som kan utvecklas i andra sammanhang, och att man genom att ingå i Samhällskontraktet kommit i kontakt med andra utvecklingsåtgärder som kan länkas till utvecklingen av den egna verksamheten. En av de intervjuade beskriver att det även kan komma att uppstå fler sådana sidoeffekter av Samhällskontraktet framöver.

3.5.2 Sektorsgruppen Utbildning

Sektor Utbildning består av två representanter från varje organisation (Eskilstuna kommun, Västerås kommun och Mälardalens högskola). Representanterna valdes till Sektorsgruppen för att de var och en befinner sig på beslutande positioner i sina respektive organisationer. Då representanterna från högskolan har skiftat och flera gånger bytts ut har detta lett till en bristande kontinuitet och den empiriska beskrivningen nedan baseras därför framförallt på kommunrepresentanternas utsagor.

Sektorsgruppen har under sitt samarbete kommit att arbeta med fyra temaområden. Inom varje temaområde är målsättningen att det ska finnas ett forskningsprojekt med tillhörande kommundoktorand. Sektorsgruppen har dessutom anordnat ett flertal seminarier och olika typer av kompetensutveckling för lärare. Sektor Utbildning beskrivs i intervjuerna med processledningen som en ”lyckad” sektor. Gruppen kom igång snabbt och effektivt och, till en början, friktionsfritt.

Utbildningsgruppen hade ju både [ordförandes] förarbete och så märkte man direkt att de var en grupp som liksom klickade. Några av dem kände redan varandra. (Processledare Samhällskontraktet)

Hur sektorsgruppen organiserade sitt arbete för att komma igång beskrivs på följande sätt av en högskolerepresentant:

[V]i ägnade de inledande möten åt att försöka se landskapet eller kontexten av det här och det växte väl fram ganska snabbt en likartad syn på det här att kommunerna [...] skulle beskriva ett antal olika arenor där de kände att vi måste agera på. [...] Mälardalens högskolas roll var då att beskriva var vi har kompetens att medverka? Vi kan inte välja alla dessa arenor utan vi måste välja de där Mälardalens högskola är duktiga och har en vetenskaplig kompetens. Där vi kan bidra.

Vidare beskriver högskolerepresentanten att:

Efter den här inledande fasen, när vi pratade om vilka aktiviteter vi ska driva, insåg vi också vad vi vill, har vi någon målbeskrivning? Det kom väldigt tidigt. [...] Vad vill vi med vår sektorsgrupp? Vad har vi för mål med vår verksamhet? Och det formulerades då som att möjliggöra för eleverna att nå skolans mål. [...] Det här skapar ju ett sätt att förhålla oss till idéer och förslag som kommer upp. Ligger det här i den linjen? Är det det här det pekar mot? Projektförslag och/eller idéer, utbildningsdagar, vad det än må vara. Svarar vi jakande på det här, ja då kan vi gå vidare med det i vår grupp.

Flera intervjupersoner nämner den snabba uppstarten som något positivt. Klimatet i sektorsgruppen beskrivs som ”trevlig” och karaktäriseras av att det är ”högt i tak”. Intervjupersonerna från högskolan menar att det effektiva och goda klimatet har bestått. Men, intervjupersonerna från kommunerna är inte lika positiva när de ombeds beskriva samarbetet. Så här uttrycker sig en av kommunrepresentanterna:

Alltså Mälardalens högskola är en viktig samarbetspartner, men jag upplever i alla fall att den här trepartssamverkan handlar väldigt mycket om att kommunerna måste tala om vilka förväntningar man har på högskolan. [...] Alltså på vilket sätt kan högskolan vara med och bidra till samhällsutvecklingen och höja kvalitén på skolan och förskolan. [...] Jag känner mig inte direkt nöjd hittills. Faktiskt. Nej, det gör jag inte. Det är ett bra klimat i gruppen. Det är ett jättefint samspel, men jag tycker ändå att det är [...] vi har inte tagit för oss på det sätt tycker jag från kommunernas sida. Nej.

En annan kommunrepresentant menar att:

Det är en agenda som inte känns förankrad. [...] Jag menar att det funkar inte att, det funkar bara inte att ha det som vi har det. Jag åker och sätter mig på ett möte och tänker att, jaha, nu är det det här. [...] För det som var starten — vad är det vi ska åstadkomma, hur gör vi det här så att fler barn ska nå måluppfyllelse — har på något vis halkat lite i bakgrunden. Och vad är mina behov? [...] Jag har ju fortfarande behov av att göra någonting här. [...] Det känns, lite ointressant just nu, skulle [NN] fråga mig; ska vi lägga ner, skulle jag nog kunna tänka mig att säga att ja, vi lägger ner. Det måste finnas andra vägar. På något vis.

När kommunrepresentanterna ombeds precisera sina svar ytterligare beskriver de en frustration över att inte bli lyssnade på och över att inte ha inflytande över metodval och metodfrågor.

Ska ni bara kliva in och lyssna och ta del av eller på vilket sätt får vi vara med i forskningsprojektet? Hur kan ni se? Kan våra pedagoger, våra chefer, få möjlighet att verkligen delta i det här forskningsprojektet. För vi nöjer oss inte bara med att sitta i en referensgrupp och ta del av, ja, så här långt har vi kommit nu och det här har vi sett. Vi vill också aktivt känna att vi är med i forskningsprojektet. Så att man ser våra lärare och skolledare som en resurs också i forskningsssammanhang. Inte bara som intervjuobjekt utan något mer.

Kommunrepresentanterna upplever att högskolan har tolkningsföreträdare när det gäller val av verksamhet och genomförande i Samhällskontraktet och att samverkan blir reducerad till samarbetet inom sektorsgruppen som sägs agera som en referensgrupp. Intervjuperioden sammanföll med en period då högskolan efter Högscoleverkets utvärdering riskerade att förlora sin lärarutbildning. En av kommunrepresentanterna reflekterar över hur lite högskolan faktiskt upplevs inkludera kommunerna i sitt eget arbete.

Jag är inte alls bra på högskolans inre liv, [...] Men vi står inför gigantiska utmaningar när det gäller hela den här, skolförordningen ändras nu med läroplaner och skollagar och alltihopa, lärarutbildningar, vi har jättemycket som förändras. Jag har aldrig uppfattat att vi har diskuterat det [i Sektor Utbildning]. [...] Och jag fattar att högskolan får panik när man inte får lärarutbildningen. [...] Men, vi har ju aldrig

funderat inom ramen för det som skulle kunna vara ett forum för utbildning och se vad betyder det här? Kan vi här bidra med något som är intressant för lärarutbildningen? Skulle vi kunna göra någonting? Skulle vi kunna hitta ett sätt att höja kvalitén på lärarutbildningen?

En av intervjupersonerna ger ett förslag till förklaring till de skilda perspektiven i gruppen.

[V]i har krav på oss att leverera. Högskolan har en annan infallsvinkel. Det handlar mer om forskning, lite mer långsiktigt. Forskning leder kanske inte alltid till resultat, men kommunerna ska leverera. Det är liksom två världar som tussas ihop.

En annan intervjuperson menar att problemet i sektorsgruppen har legat i de alltför forcerade mötena med många besökare på dagordningen. En situation som successivt har lett till sämre kommunikation mellan deltagarna i sektorsgruppen.

Men det har aldrig varit bara vi. Det är alltid en massa annat folk där. [...] Det dyker upp folk som jag funderar på, vad är det som händer? Jag har funderat och analyserat och jag känner som att vi har tappat fokus. Jag känner mig som att jag är en äskningsstation som finns för att högskolan ska kunna äska pengar som kommunerna har skjutit till. Vi har tappat den här bryggan som vi skulle vara. Vad behöver verksamheterna där ute? Och hur skulle vi då kunna få nytta av högskolan?

Trots de ibland diametralt olika upplevelserna av samarbetet har sektorsgruppen Utbildning trots allt åstadkommit fyra större forskningsprojekt. När kommunrepresentanterna ombeds beskriva nyttan med de gemensamma forskningsprojekten menar de att projekten som sådana kommer att ge resultat, snarare än att själva samverkan det som genererar positiva effekter.

Vi kommer att få nytta av det, det är ingen tvekan om det. Den nyttan får vi ju redan dag ett när vi börjar ställa frågor till människor så kommer människor att börja tänka saker.

3.6 Röster om Samhällskontraktet från den operativa nivån

Inom sektorsgruppen Äldrevård och socialt arbete beslutades att införa ett specifikt arbetssätt, den s.k. MOPS-metoden. Erfarenheterna från arbetet i denna kommer att beskrivas nedan.

3.6.1 Om MOPS

Som ett sätt att få till stånd samverkan i form av utvecklings- och forskningsprojekt mellan kommunerna och högskolan utvecklades MOPS (Modell för Projektutveckling i Samhällskontraktet) inom ramen för sektorsgruppen Äldrevård och socialt arbete. Våren 2010 efterlystes projektidéer kring forsknings-, utvecklings- eller utbildningsprojekt inom området framtidens vård, omsorg och socialt arbete. Kännetecknande för MOPS är att idéerna ska komma direkt från forskarna och personalen i kommunernas vård- och omsorgsverksamheter samt att projektidéerna ska utformas som konkreta samverkansprojekt där åtminstone två av tre samverkande parter ska inkluderas.

Under april 2010 valdes tio projektförslag ut av totalt 26 inkomna till att utvecklas vidare inom ramen för MOPS. Dessa tio projekt tilldelades ett mindre ekonomiskt bidrag och möjligheten att delta i en serie om tre workshops för att få stöd att utveckla sina projektidéer till fullständiga projektansökningar avsedda att söka medel för hos såväl Samhällskontraktet som andra finansierare.

Nio av tio utvalda projektförslag fullföljde processen och lämnade in fullständiga projektplaner. Av dessa, efter bedömning av sektorsgruppen Äldrevård och socialt arbete, beviljades fyra medel om totalt 1,3 miljoner kronor för påbörja genomförandefasen och fortsatta ansöka om externa medel. På Samhällskontraktets hemsida står följande att läsa om projekten:

Gemensamt för de projekt som beviljats medel är att de öppnar upp nya kunskapsfält och att de genomförs i samverkan mellan olika aktörer i regionen. Målet är att projekten leder till bättre och fler alternativ inom vård och omsorg, och att Mälardalens högskola stärker sin forskning.

Utmärkande för MOPS är att det är en samverkanssatsning mellan individer verksamma i olika organisationer. I det här fallet handlar det om mötet mellan personer från Mälardalens högskola med akademisk bakgrund och personer från Eskilstuna kommun och Västerås stad med erfarenhet av kommunal verksamhet. Skillnaderna i kultur och verksamhet uppmärksammades av deltagarna, vilka menade att de under processen lärt sig mycket om varandra och om varandras verksamheter. Emellertid innebär sådana skillnader även hinder för samverkan i form av kommunikationssvårigheter och andra samarbetsbarriärer. Det kan närmast liknas vid en kulturkrock: att möta andra människor som inte hör till den egna organisationen och som därmed inte

delar kultur, språk, arbetssätt, värderingar och förväntningar och att behöva lära känna dem samtidigt som samverkan ska äga rum.

Att bedriva samverkan i praktiken visade sig i flera fall vara betydligt svårare än förväntat. Flera beskriver att det var svårt att uppfylla kravet på samverkan, dvs. att åtminstone två av tre deltagande organisationer skulle representeras i projektförslaget. Det visade sig att det saknades kontakter mellan högskolan och de två kommunerna, men även mellan de två kommunerna. Flera av de deltagare som fick sina projekt antagna vittnar om fortsatta samarbetsproblem. De hade helt enkelt svårt för att prata och förstå varandra och som en MOPS-deltagare uttryckte det under ett samtal att ”det är spännande men det tar mycket tid”.

Vad är då MOPS? Enkelt uttryckt kan det beskrivas som en samverkanssatsning i syfte att fördjupa samverkan i regionen och producera konkreta projektförslag. Mer specifikt kan MOPS beskrivas som en satsning på en modifierad version av en traditionellt akademisk verksamhet, nämligen ansökningsförfarandet, dvs. det förfarande som forskare använder för att ansöka om medel för sin egen forskning. Den är modifierad i så måtto att Samhällskontraktet, tillika finansören, även tillhandahåller en seminarierie för att hjälpa ansökarna att fullgöra sina projektförslag.

MOPS metodens form, det vill säga den seminarierie som erbjuds för att utforma projektförslag och söka ytterligare finansiering, spelar en viktig roll i processen. Somliga deltagare uppfattade kravet på samverkan som ett mervärde, något mycket spännande som skulle göra projektförslagen bättre. Andra deltagare uppfattade kravet på samverkan som en nödvändighet inte bara på papperet, utan även i praktiken. Som en MOPS-deltagare uttryckte det ”om vi hade kommit till seminarierna utan att ha pratat med vår partner från högskolan hade vi nog aldrig kommit tillbaka. Hon kunde förklara de kommentarer vi fick: att så måste man tänka när det gäller forskningsperspektiv”. På så sätt var kravet på samverkan ett problem men också en möjlighet som samtidigt uppges ha varit mycket utvecklande.

Att söka vidare finansiering för sitt projekt skapade å ena sidan en del förvirring bland deltagarna vilka beklagade sig över otydligheten i processen och avsaknaden av information om sektorsgruppens och MOPS förutsättningar och ramar. Å andra sidan var det också ett krav att hämta inspiration ifrån, ett sätt att visa engagemang för det egna projektet och att ta det på allvar. Att söka vidare finansiering visar i det här fallet en medvetenhet om förutsättningarna samt att vidare finansiering är nyckeln till att sätta igång projektet.

Seminarieerien upplevdes i allmänhet som utvecklande och positiv, även om vissa deltagare skulle önskat ett större tidsmässigt utrymme för att diskutera dels med varandra, dels med seminarieledarna. Detta kan beskrivas som en avsaknad av kommunikation på grund av en asymmetri i relationen mellan seminarieledare och övriga deltagare.

Det ekonomiska bidraget beskrivs av många deltagare som en möjlighet att frigöra tid för ansökningsförfarandet. Några deltagare pratade också om den legitimitet det ekonomiska bidraget genererar. Dessutom uppfattades bidraget som ett tecken på kvalitet, att projektförslaget var sådant att det var värt att satsa på. Bidraget fungerade således som stöd och uppmuntran i processen.

Att söka vidare finansiering skapade otydlighet bland deltagarna samtidigt som det innebar ett sätt att visa sitt engagemang för det egna projektet, det vill säga att det inte är pengarna som skulle kunna erhållas från Samhällskontraktet, utan projektet i sig som de ville se genomföras. Seminarierna var den plats och tid då deltagarnas projekt skulle diskuteras och redovisas. Möjligheten att lära av varandra kunde emellertid, som några deltagare påpekade, ha blivit mycket större med en ökad grad av diskussion under de tre workshops de sammanlagt deltog i.

Poängen här är inte att bedöma den form som valdes i MOPS-processen utan snarare att peka på eventuella problem som kan uppstå givet den form som processen organiserades utifrån. Med andra ord gick den form som valdes ut på att sträva efter ett mål (samverkan) och att utveckla ett projektförslag under en seminariserie och visa sitt engagemang genom att till exempel söka vidarefinansiering. Kravet på vidarefinansiering innebar dock att utvecklings- och utbildningsprojekt kom i skymundan till förmån för den vetenskapliga praktiken. I ett av projekten omvandlades en enkel och för projektledarna klar idé till något som de inte längre behärskade och i det närmaste förlorade kontrollen över. Nedan följer ett exempel som i det här sammanhanget kan illustrera en av de möjliga konsekvenser som MOPS-formen kan resultera i:

För oss var det lite tvärtom [...] vårt projekt var väldigt litet med väldigt små kostnader. Vi kom hit för att vi ville ha ett samarbete med högskolan, för att göra någonting vetenskapligt av någonting vardagligt på något sätt. Det var det som var tanken men sedan känner vi [...] att vi fick någon sorts storhetsvansinne [...] Sök mer pengar sades det när vi kom hit, sök mer pengar. Ett sånt där litet projekt kan man inte ha och

tänk på säljet. Till sist visste vi knappt vad vi ville ha pengar till [...] Efteråt kan jag känna att vi skulle ha hållit oss kvar vid vår tanke så att det blev mycket tydligare.

Att utvärdera MOPS och fastställa dess resultat i termer av nytta kan i det närmaste sägas vara en omöjlighet. 26 projektförslag inkom till Samhällskontraktet av vilka 10 antogs till workshopserien. Nio projektförslag blev under processen färdiga projektplaner och fyra av dessa erhöll medel att fortsätta arbetet med sina projekt. Det konkreta resultatet skulle traditionellt sett kunna sägas vara det resultat som de fyra projekt som erhöll medel kommer att arbeta fram. Sedermera har ytterligare ett projekt erhållit medel och därmed borde dess resultat även räknas med som ett resultat av MOPS. Ur det perspektivet, det vill säga vad MOPS har bidragit till i termer av det som inte kan spåras eller mätas formellt, blir de möjliga effekterna av MOPS många och viktiga.

MOPS har inneburit att nio samverkansidéer har utvecklats av vilka fyra erhöll finansiering från Samhällskontraktet. Konzeptutvecklingen kan i vissa fall härledas till kravet på samverkan eftersom mötet mellan de olika verksamheterna skapade möjligheter att jobba på gränsen mellan kommunerna och högskolan, där olika världar möts och någonting nytt och gemensamt kan skapas. Dessutom innebar mötet mellan olika verksamheter en möjlighet till input i projekten av en annan karaktär än den egna, vilket innebar en förbättring av den upplevda kvaliteten.

Det har varit oerhört lärorikt och som konceptet nu ser ut tror jag att det aldrig hade varit så bra om vi inte hade förts samman med våra olika erfarenheter [...] och konceptet som det ser ut nu och möjligheterna [...] det hade aldrig gjorts om inte vi hade fått den här chansen.

Uttryckt annorlunda innebar samverkan en möjlighet att utveckla samverkansidén utifrån två olika verksamheter, kommunen och högskolan, och att hjälpa varandra att utveckla sig själva, åtminstone i relation till den egna verksamheten och att skapa nytta.

För vår del handlar det om en stor möjlighet att jobba med forskning med verklighetsanknytning, som tar sitt avstamp i de verksamheter som vi egentligen vänder oss till. Inom vårt ämne är det i alla fall så att det är sällan som våra resultat tas till vara av verksamheterna. Det här är verkligen en chans att få fram forskning som kommunen känner att det här kan vi använda och jag tror att det för kommunens del är ömsesidigt [...] att de kan utveckla sin verksamhet med hjälp av vår forskning.

I egenskap av att ha varit en mötesplats har MOPS även resulterat i utökade kontaktnät och kunskaper om varandras verksamheter vilket kan komma att underlätta framtida kontakter.

Som några deltagare uttryckte det:

[D]et har öppnat dörrar som jag inte skulle ha haft möjlighet att få upp annars utan det här samarbetet och [MOPS]upplägget.

[I]nför framtiden så vet man också vilka personer man kan vända sig till. [...] Det är som en bi-vinst som förhoppningsvis leder till utökad samarbete i framtiden.

MOPS har även resulterat i lärande om varandra och varandras verksamheter.

Man lär sig oerhört mycket [...] jag hade ingen aning om hur man jobbar inom kommunen. Jag har aldrig haft någonting med kommunen att göra så att det har varit otroligt lärorikt och intressant.

De nya kontakter som deltagarna erhöll samt kunskapen om varandras verksamheter kan sägas utgöra en del av den personliga utvecklingen som MOPS har bidragit till, vid sidan om möjligheten att arbeta med projekt och att skriva en projektplan för de som inte tidigare hade gjort det.

Jag tänker på de som aldrig har jobbat med ett projekt. Det är samma sak med min samarbetspartner, hon har aldrig jobbat med projekt [...] Är det så man gör? [...] Att överhuvudtaget mötas och få lära sig vad det innebär att vara projektledare, vad det innebär att skriva en projektansökan, hur man formulerar sig, vad som menas med Powerpoint-presentationer [...] En spännande utvecklingsresa.

Den personliga utvecklingen i termer av utökade kontakter mellan högskolan och kommunerna, kunskapen om varandra samt erfarenheten av att skriva en projektplan och driva ett projekt kan sägas ligga i linje med en bred satsning på samverkan. En satsning som inte bara inriktar sig mot enskilda projekt som ska drivas i samverkan, utan som påverkar på bredare front genom att utveckla möjligheten och potentialen för framtida samverkan genom att satsa på utvecklingen av samverkansprojekt.

Vad deltagarna anbelangar har MOPS även bidragit till ett närmande mellan högskolan och de två deltagande kommunerna och att göra det möjligt att tänka på samverkan som en aktivitet som inte nödvändigtvis behöver vara

extraordinär. En av deltagarna uttrycker sitt och sina medarbetares förhållande till högskolan på följande sätt:

I den verksamheten som jag jobbar i kommunen [...] är högskolan som månlandningen. Det är människor som jobbar i verksamheten och i många fall har deras chefer och deras chefers chefer inte någon högskoleutbildning. Det är en verksamhet som inte har sådana traditioner. Så det är verkligen väldigt främmande överhuvudtaget.

MOPS tillhandahåller en möjlighet att lära känna högskolevärlden och våga ta vidare kontakter menar en kommunrepresentant. Forskare beskrivs vara mer vana att hantera kontakter med omvärlden men inte nödvändigtvis med den delen av omvärlden som utgörs av den region där högskolan har sitt säte. MOPS har inneburit samverkan med andra deltagare som arbetar inom Eskilstuna kommun eller Västerås stad och som har nämnts tidigare bidragit till lärande och medvetenhet om kommunernas verksamhet. MOPS har för de tio projektgrupperna inneburit ett i tiden begränsat närmande mellan kommunerna och högskolan. Konceptuellt har det dock inneburit ett närmande som möjliggör sådant som tidigare inte var möjligt eller tänkbart. Att kontakta kommunen i forskarens fall eller högskolan i den kommunanställdes fall.

3.7 Sammanfattande intryck från Samhällskontraktet

Bilden som träder fram på styrelsenivån är en ganska entydig bild om att Samhällskontraktet utgör en såväl långsiktig som mycket angelägen satsning på att ”utveckla kvaliteten och konkurrenskraften” i de deltagande organisationernas respektive verksamheter. Samhällskontraktet beskrivs t ex ur ett högskoleperspektiv vara viktig för högskolans studenter. På en mer aggregerad nivå beskrivs Samhällskontraktet vara viktigt för regionen. Att Samhällskontraktet är en angelägen satsning för såväl den enskilda organisationen och dess verksamhet som för regionen och kanske till och med nationen framstår som i stort sett entydigt. Det finns bland företrädarna i styrelsen en ”mycket stark och engagerad förändringsvilja”, men det som många säger sig sakna är en entydig bild av vad samverkan egentligen kan och ska vara. Vad som kan och ska definieras som samverkan och på vilken nivå samverkan kan och ska bedrivas framstår som oklart för flera. Dessa oklarheter får en viktig konsekvens, nämligen att det ”saknas en tydlig resultatbild”. Detta gör det oklart för såväl styrelsens deltagare som övriga deltagare i Samhällskontraktet vad Samhällskontraktet förväntas åstadkomma i mer konkreta termer.

Utifrån processledningsnivån framträder en bild av att processledarens roll är synnerligen central i Samhällskontraktet. Denna funktion utgör en viktig länk mellan de olika hierarkiska nivåerna i Samhällskontraktet där framförallt processledaren försöker tolka och förmedla styrelsens beslut och uppfattningar. Processledaren har vidare till uppgift att förverkliga visionerna för Samhällskontraktet. Eftersom styrelsen inte har formulerat varken en gemensam och tydlig målbild eller operationaliserat de övergripande visionerna för arbetet fås ett intryck av att uppgiften blir mycket svår för processledaren. Å enas sidan framträder en bild av ett långsiktigt samverkansinitiativ där arbetet måste få ”växa fram” och där deltagarna måste få ”låta det ta tid”, dvs. kraven på att redovisa konkreta och mätbara resultat måste ”motarbetas” och deltagarna i Samhällskontraktet måste först lära sig att samverka, att t ex utveckla lämpliga former för samverkan och inte minst lära känna varandra. Å andra sidan framstår bilden av att Samhällskontraktet ska och måste behandlas som vilket projekt som helst och indikatorer och mätbara kriterier måste utvecklas snabbt för att projektet ska kunna uppvisa resultat bl.a. för dem som står för finansieringen (läs politikerna). Men, som vi konstaterat ovan, har styrelsen inte preciserat vad det är för resultat den vill ha. Dessa två motstridiga bilder skapar osäkerhet såväl hos processledaren som bland Samhällskontraktets övriga deltagare.

Vidare framstår processledarens formella befogenheter som oklara. I vissa fall verkar styrelsen ta över och detaljstyra operativa projekt i Samhällskontraktet vilket begränsar processledarens möjligheter att utöva sitt ledarskap. Denna detaljstyrning i kombination med att processledaren uppfattar att syftet med Samhällskontraktet är oklart försvårar ytterligare rollen. Då det operativa arbetet i sektorsgrupperna tog olika lång tid att organisera och sätta igång samt de outtalade och väldigt oklart definierade förväntningarna från styrelsen, och i förlängningen kommunpolitikerna, men samtidigt mycket explicita krav på snabba resultat, tog processledaren på sig att arbeta operativt i framförallt en av sektorsgrupperna. Processledaren beskriver själv att hon var skeptisk till sitt förfarande och menade att arbetet blev alltför tjänstemannastyrkt och att aktiviteterna som genomfördes karaktäriserades av att bli en tjänstemannaprodukt snarare än ett resultat av ett samverkansarbete. Processledaren motiverar dock sitt engagemang med att denna sektorsgrupp hade svårt att komma igång bl.a. därför att det skedde flera ändringar av representanter i sektorsgruppen samt att deltagarna i denna grupp inte hade någon tidigare erfarenhet att samverka. Då deltagarna inte kände varandra

och därför inte hade upparbetat något förtroende sinsemellan resulterade det i att representanterna från de deltagande organisationerna höll på sitt och inte delade med sig av kunskaper, idéer och erfarenheter.

Men, det framträder även olika bilder från vad som sades från sektorsgrupperna. I en av dem tog det tid att komma igång och i en annan sektorsgrupp framträder en bild av att deltagarna redan kände varandra och sedan tidigare hade idéer om samverkansprojekt som de med ganska enkla medel kunde komma överens om och starta. Dock visar det sig vid analysen av intervjuerna att deltagarna i sektorsgrupperna hade olika förväntningar om vad arbetet i gruppen skulle innebära och vad arbetet, såväl i sektorsgruppen som i Samhällskontraktet mer generellt, skulle syfta till. Detta ledde till att de olika sektorsgrupperna tycks ha tagit sig an uppgiften på olika sätt. De verkar även ha olika bilder av vad Samhällskontraktets medel ska användas till och som ett resultat härav uppstår en del krockar och sektorsgruppernas möjligheter att utveckla en gemensam handlingsplan försvåras därigenom. I den sektorsgrupp där deltagarna inte tidigare kände varandra blev det svårare att utveckla idéer och samverkan sker i stort sett uteslutande på själva mötena och inget arbete sker mellan mötena.

Slutligen, i det så kallade MOPS-projektet, deltog individer som delade ett gemensamt intresse för frågor om äldreomsorg och socialt arbete. Den formella styrningen i MOPS var, till skillnad från styrningen i Samhällskontraktet, mycket tydligare där ansökningsförfarandet, den tillhörande seminarieriet och tydligt formulerade resultatkrav utgjorde några exempel. De deltagare som kom från högskolan hade generellt större kunskap och mer erfarenhet av den arbetsmetod som användes i MOPS, d v s ansökningsförfarandet. Dock saknade representanterna från högskolan kunskap om kommunernas verksamhet och flera hade inga tidigare erfarenheter av kontakter med kommunanställda. Deltagarna från kommunerna uppgav å andra sidan att kontakten med högskolan kunde liknas vid ”månlandningen”, d v s det utgjorde en mycket avlägsen och synnerligen okänd plats och för dessa upplevdes ansökningsförfarandet som mödosamt. Emellertid uppgav både representanterna från högskolan och kommunerna att det var mycket lärorikt att lära känna varandra och varandras verksamheter.

Uppfattningen om vad ett MOPS-projekt är och skulle vara skiljer sig också mellan gruppen akademiker och gruppen kommunalt anställda. Lite stereotypiskt innebär ett projekt forskning för högskolerepresentanterna, medan det för kommunanställda innebär verksamhetsförbättrande utveckling. I en

del beviljade MOPS-projekt har arbetsfördelningen varit hårt specialiserad. Det har emellertid även funnits fall där till exempel kommundeltagare uppgett att de har lärt sig att skriva en ansökan med hjälp av projektdeltagarna från högskolan.

4 Styrning av samverkan i fallet Samhällskontraktet

I detta kapitel diskuteras styrning av samverkan. Vi tar avstamp i vårt empiriska exempel Samhällskontraktet och i vår teoretiska referensram med avsikten att analysera styrningens förutsättningar vid etableringen av ett samverkansinitiativ mellan Eskilstuna kommun, Västerås stad och Eskilstuna kommun. Först diskuteras hur styrningen i Samhällskontraktet kan karaktäriseras i termer av Dekkers (2004) modell för interorganisatorisk styrning, det vill säga vilka olika typer av styrning som används i Samhällskontraktet, och sedan diskuteras vilka förutsättningar för styrning som har förelegat i Samhällskontraktet.

4.1 Karaktärisering av styrningen i Samhällskontraktet

Som utgångspunkt för vår diskussion kring styrning av etableringen av samverkan i exemplet Samhällskontraktet använder vi Dekkers (2004) modell som identifierar olika typer av styrning. Forskning om verksamhetsstyrning har, som konstaterades i avsnittet om styrning, historiskt och traditionellt framförallt intresserat sig för den formella sidan av styrning, det som med en vokabulär lånad från Dekker (2004) beskrivs som resultat- och beteendestyrning. Resultatstyrningen delas i den modellen in i ex-ante och ex-post mekanismer, dvs. två processer som på svenska kan beskrivas som före (planering) och efter (uppföljning). I resultatstyrningen specificeras i en planeringsfas de resultat och mål som Samhällskontraktet förväntas uppnå. Dessa följs sedan upp med hjälp av olika prestationsmätningar i en uppföljningsfas. Den andra delen av den formella styrningen benämns i modellen beteendestyrning. Här inkluderas formaliserade, dvs. nedtecknade och beslutade, strukturer som regler och instruktioner vilka syftar till att säkerställa arbetssätt och beteenden som bidrar till att uppfylla målen i samarbetet. Det kan handla om att t.ex. regler och föreskrifter specificeras för att fastställa hur parterna i samarbetet bör förhålla sig och agera. Avslutningsvis utgörs styrning, förutom resultat- och beteendestyrning, av en informell del som Dekker (2004)

benämner social styrning. Här inkluderas normer, värderingar och synsätt (Langfield-Smith och Smith 2003) vilka påverkar verksamheten.

4.1.1 Resultatstyrning

Utifrån ett formellt styrningsperspektiv kan Samhällskontraktet beskrivas som bestående av tre styrningsnivåer, nämligen en ledningsnivå som består av en styrelse, en verksamhetsnivå som består av fyra sektorsgrupper som ansvarar för att styra verksamheten och en operativ nivå. Parallellt med dessa tre nivåer finns även en processledning som verkar på alla nivåer och vars ansvar är att säkerställa processen. Således har styrelsen för Samhällskontraktet utarbetat en vision som går ut på att utveckla såväl den regionala kunskapsmiljön som de inblandade organisationerna, det vill säga Eskilstuna kommun, Västerås stad och Mälardalens högskola. Mer därtill ska Samhällskontraktet enligt styrelsens vision initiera och genomföra aktiviteter samt vara en mötesplats och en plattform för att diskutera och hantera viktiga framtidsfrågor. Vad som är viktiga frågor att hantera och diskutera samt vilka mötesplatser och plattformar som utvecklas förväntas i sin tur föreslås av sektorsgrupperna, som består av representanter från de tre samverkande organisationerna för att sedan åter föras tillbaka till styrelsen som fattar formella beslut. Processledningens roll i sammanhanget är att genomföra de beslut som tas av styrelsen.

Varje område inom Samhällskontraktet har en egen sektorsgrupp med ledamöter från varje part. Sektorsgrupperna ser över vilka behov och prioriteringar högskolan och kommunerna har idag inom de olika områdena, och tar fram förslag på hur vi tillsammans kan skapa utveckling och hantera utmaningar vi står inför. Sektorsgrupperna startar nya aktiviteter i samverkan men försöker också hitta samordningsvinster och få ut mer av de samverkansaktiviteter kommunerna och högskolan redan har. (Verksamhetsplan för Samhällskontraktets 2010)

I avsnittet där röster från styrelsen lyfts fram illustrerar dessa ofta långtgående och ambitiösa visioner som kännetecknar Samhällskontraktet. Samhällskontraktet ska inte bara bidra till förändring i respektive samverkade organisation utan även påverka det omgivande samhället, regionen och till och med att påverka nationella och internationella politiska strukturer. Dessa vidlyftiga visioner gör att nästa nivå (i detta fall både processledningen och sektorsgrupperna) får problem. För hur kan de veta att deras föreslagna aktiviteter verkligen bidrar till att uppfylla visionen. Det blir svårt, näst intill omöjligt att

kunna avgöra om och hur en enskild aktivitet kan påverka strukturella samhälleliga frågor. Samhällskontraktets styrelse bistår inte med mycket vägledning i arbetet med att operationalisera visionen då den antingen uppmanar projektdeltagarna att ta det lugnt – att resultat från Samhällskontraktet måste låta vänta på sig – eller efterfråga kortsiktig uppföljning med tydliga mätbara indikatorer (som inte är fastställda på förhand) som tydligt ska vägleda och informera finansörerna, dvs. politikerna, om att investeringarna i Samhällskontraktet är ”lönsamma”.

Visionen för Samhällskontraktet har således inte konkretiserats eller operationaliserats till mål som det går att styra mot, vilket i och för sig inte ter sig så konstigt då den inkluderar så många aspekter av samhällslivet. För vad är egentligen en praktisk insats för att bidra till att dagens ungdomar kan bli intresserade av kommunal verksamhet eller hur säkerställer man att det alltid finns en matchning mellan utbildning och arbetsmarknadens behov? På processledningsnivå och i sektorsgrupperna resulterade denna brist på konkretisering och operationalisering i en känsla av vanmakt och frustration eftersom de saknade de verktyg som ledningen på högre nivå åtminstone potentiellt har tillgång till, dvs. de formella styrinstrumenten, något att styra sig själva och sina respektive grupper med. Dessa brister i resultatstyrningen, d v s avsaknaden av tydliga mål och styrning utifrån vidlyftiga visioner, resulterade även i en asymmetrisk relation mellan visionen och de resurser som fanns att tillgå inom Samhällskontraktet där de tillsynes stora summorna som respektive deltagande organisation har bidragit med i form av både pengar och tid framstår i skenet av de omfattande visionerna som tämligen begränsade. Kanske är det att gå väl långt, men för att illustrera den upplevda vilsheten, kan sektorsgruppen liknas vid en bilfabrik där uppgiften från styrelsen är att bygga en rymdfärja och till sin hjälp har man en glappande skiftnyckel och silvertejp.

I analysen av det empiriska materialet blir det tydligt att resultatstyrning blir alltför otydlig i Samhällskontraktet, dock med undantag av styrningen i det så kallade MOPS-projektet där resultatstyrningen framstår som mycket tydlig. Många av de mål som formulerats som övergripande för Samhällskontraktet kan, som framgår ovan enligt både intervjupersoner och utifrån vår analys, karaktäriseras som visioner snarare än operationaliserade mål. Dessa visioner och icke-operationaliserade mål har sedermera styrelsen överlämnat till processledning och sektorsgrupper för vidare hantering. En vision brukar förenklat beskrivas som ett tänkt tillstånd där allt en organisation

står för har uppnåtts medan mål kan beskrivas som något som ska uppnås för att ett projekt ska anses lyckats. Vidare brukar mål ibland beskrivas som att de ska vara SMARTa där S:et står för att målen ska vara specifika, M:et för att de ska vara mätbara, A:et för accepterade, R:et för relevanta och slutligen T:et för tidsbegränsade. Visionerna och de icke-operationaliserade målen för Samhällskontraktet kan därmed sägas sakna specificitet, mätbarhet och tidsbegränsning, det vill säga viktiga element som gör att något blir styrbart och möjligt att följa upp. Med andra ord kan Samhällskontraktet i dess initiala skede sägas ha saknat grunderna för att göra resultatstyrning möjlig. Beträffande relevans och acceptans kan vi referera till tidigare avsnitt om förutsättningar för styrning och konstatera att visionen är relevant och accepterad men att avsaknaden av precisering och anpassning till de olika nivåerna i Samhällskontraktet gör den, om inte oanvändbar, så i alla fall svår att styra mot i konkreta styrningssammanhang. Detta betyder sålunda att operationaliseringen av visionen lämnades till verksamhetsnivån, d v s till sektorsgrupperna, att bestämma. Som framgår av det empiriska kapitlet hade de olika sektorsgrupperna olika erfarenheter av arbetet med Samhällskontraktet där en grupp i vilken deltagarna kände varandra och hade tidigare erfarenheter av samverkan snabbt kunde komma igång medan den andra gruppen hade svårigheter att komma fram till beslut om vad verksamheten skulle handla om och hur den skulle bedrivas. Således förefaller sektorsgruppernas sammansättning vara ett viktigt inslag i styrningen av Samhällskontraktet. Sammansättningen kom att bestämma hur sektorsgrupperna arbetade och hur de kom bedriva sin verksamhet och avsaknaden av precisering av resultatstyrningen resulterade i att ansvaret för resultatstyrningen föll på dem.

4.1.2 Beteendestyrning

Som framgår av vår empiriska studie begränsas den formella styrningskedjan av att processledningen, som tillsammans med sektorsgrupperna ansvarar för styrning på verksamhetsnivå, inte har erforderliga befogenheter för att utöva sin styrning. Samtidigt blir bristen på precisering i målformuleringen en grund till frihet och handlingsutrymme i styrningen, men i fallet Samhällskontraktet verkar friheten snarare ha resulterat i en känsla av att möjligheterna blir så många att det blir omöjligt att välja och att styra. Friheten riskerar därmed att motverka sitt syfte. Enligt citatet i föregående avsnitt är processledningens roll att tillsammans med sektorsgrupperna föreslå tänkbara initiativ som styrelsen ska ta ställning till och besluta om. På ett plan

finns alltså en tydlig organisationsstruktur som bygger på en hierarkisk och traditionell idé om hur styrning går till. Det som dock saknas, enligt flertalet av de vi intervjuat under studien, är en tydlig arbetsfördelning mellan de hierarkiska nivåerna. Å ena sidan har styrelsen ett övergripande ansvar för Samhällskontraktet och ska som sådan inte lägga sig i detaljer kring till exempel fördelning av medel. I praktiken beskrivs dock av de vi intervjuat ett antal exempel på att styrelsen har lämnat sitt övergripande uppdrag till förmån för en tydlig detaljstyrning. Det blir således oklart för deltagarna i sektorsgrupperna vilken roll och vilka befogenheter processledningen har i praktiken. En viktig förutsättning för att styrning ska åstadkommas är att de som är föremål för styrningen, dvs. deltagarna på de olika hierarkiska nivåerna i Samhällskontraktet, vet vad som är föremålet för samverkan. Detta saknas emellertid i Samhällskontraktet samtidigt som det inte heller finns rutiner, processer eller formella dokument som hjälper deltagarna att definiera samverkan och i förlängningen det sätt på vilket de kan arbeta. Detta skapar problem för den operativa verksamheten i avgöranden om vad som ska göras och vad som ska inkluderas i Samhällskontraktet. Med andra ord resulterar detta inte bara i avsaknaden av förutsättningar för resultatstyrning utan även en avsaknad av förutsättningar för beteendestyrning.

På den operativa nivån ska samverkansprojekt initieras och genomföras. Å ena sidan visar det empiriska materialet flera exempel på att Samhällskontraktet bedrivs med långtgående tankar om decentralisering där styrelsen formulerat en vision som processledning, sektorsgrupper och operativ nivå har att först operationalisera och sedermera realisera. Å andra sidan visar det empiriska materialet att styrelsen under uttalat tryck från politiker om att t.ex. leverera såväl snabba som påtagliga och mätbara resultat återkallar en del av den initiala decentraliseringstanken och utövar en ganska tydlig formell och centraliserad styrning. Ett sådant exempel kunde identifieras under ett styrelsemöte där ett operativt projekt inom en sektorsgrupp presenterades för styrelsen för att denna skulle fatta beslut om att genomföra det. Under diskussionerna på styrelsemötet blev ledamöterna imponerade över projektet och beslöt att det var av yttersta vikt att projektet skulle genomföras och de beslutade att projektet skulle tilldelas en betydligt större budget än vad det initiala underlaget föreslog. Detta exempel illustrerar en ganska påtaglig detaljstyrning från styrelsens sida vilket riskerar att urholka beteendestyrningen i Samhällskontraktet eftersom rollerna och befogenheterna på de olika nivåerna i Samhällskontraktets organisationsstruktur blir oklara.

Ett ytterligare exempel på formell beteendestyrning är mötet mellan processledningens utvecklande av en procedur, en specifik form av modell för arbetet med ansökan till MOPS, och hur den krockar med idén om samverkan i sektorsgrupperna. Som vi nämnt ovan saknade många deltagare i sektorsgruppen Äldreomsorg och socialt arbete tidigare erfarenheter av att samverka med varandra. Flera deltagare från kommunen påpekade, under den hearing som hölls efter att MOPS hade avslutats, att akademien upplevdes som väldigt avlägsen och väsensskild för de flesta deltagarna från kommunen. Att sedan MOPS modellen i så stor utsträckning har likheter med former, t.ex. seminarieriet och ansökningsförfarandet, som brukar användas i den akademiska praktiken (och inte vanligen i den kommunala) gör att hela projektet får en tydlig slagsida åt det akademiska. Den asymmetri som flera deltagare i sektorsgruppen upplevde redan vid tillskapandet av sektorsgruppen – att akademien hade en särställning – förstärktes i och med MOPS. Trots detta bestämde sig flera deltagare från de samverkande kommunerna för att aktivt delta för att på så sätt lära sig så mycket som möjligt med hjälp av den eller de gruppmedlemmar som tillhörde akademien. Det finns också ett annat problem inbyggt i MOPS-metoden nämligen att den stimulerar, det vill säga styr, sådan samverkan mellan högskolan och kommuner till att handla om att utveckla och producera akademiska produkter, vilket riskerar att nedtona kommunala intressen. Detsamma skulle gälla i det omvända fallet. Om samverkan enbart syftar till praktisk relevans ökar hindren för akademiker att delta i samverkan. Det blir således viktigt att finna en rimlig nivå i hur den formella styrningen, i detta fall exemplifierat av en specifik modell för resultat- och beteendestyrning, utvecklas och introduceras i ett samverkansinitiativ.

4.1.3 Social styrning

Den informella styrningen benämner Dekker (2004) för social styrning där tillit och förtroende utgör viktiga aspekter. Tillit och förtroende för varandra fanns på styrelsenivån. Styrelsen utgjorde vid etablerandet av Samhällskontraktet av en grupp höga chefer, från de två kommunerna och från högskolan, som tillsammans skapade Samhällskontraktet och denna grupp kände varandra sedan tidigare och flera av dem hade tidigare erfarenheter av att delta i gemensamma samverkansinitiativ. Styrelsemedlemmarna delar visionen med Samhällskontraktet och förenas i ett regionalt intresse som härstammar från de positionerna de innehar i sina respektive organisationer.

På sektorsgruppsnivå var situationen en annan när det gäller erfarenheter på vilka tillit och förtroende för varandra kunde byggas. Deltagarna i den ena sektorsgruppen hade inte tidigare samarbetat och kände därmed inte varandra. De hade sina egna specifika verksamheter att måna om och företrädde snarare sina egna organisationer än Samhällskontraktet som helhet. Förutom ett generellt intresse för att samverka, saknade de gemensamma nämnare. Det generella intresset var emellertid inte preciserat utan bestod av just den generella visionen som styrelsen för Samhällskontraktet formulerat. Därmed kan den gemensamma nämnaren på sektorsgruppsnivå sägas ha varit osäkerhet inför den uppgift de förväntades utföra som orsakades av den otydliga resultat- och beteendestyrning som utövades i Samhällskontraktet under den perioden som vi studerade det. Deltagarna i den andra sektorsgruppen kände däremot varandra sedan tidigare och hade även tidigare erfarenheter av att samverka. Därmed kunde de utgå från sina erfarenheter av varandra och av samverkan för att snabbt bygga en gemensam nämnare som bas för social styrning av verksamheten och således väga upp för avsaknaden av tydlig resultat- och beteendestyrning.

Skillnaden mellan styrningen i de olika sektorsgrupperna kan således förklaras av gruppernas sammansättning och möjligheterna därav till att snabbt komma igång med social styrning. Av sektorsgruppernas erfarenheter visar det sig således att social styrning är mycket viktig i situationer där resultatstyrning eller/och beteendestyrningen är otydliga. Social styrning kan rent av ersätta en utebliven och otydlig resultat- och beteendestyrning från ledningsnivån som i fallet med sektorsgruppen Utbildning. I den andra sektorsgruppen resulterade situationen istället i osäkerhet. Social styrning kan således fungera som en ersättning, eller snarare som en grund för att formulera resultat- och beteendestyrning inom den egna gruppen. Social styrning baseras emellertid på tillit och förtroende, faktorer som tar tid att utveckla om de inte redan är på plats. Detta innebär att om intresset i Samhällskontraktet är att utveckla den sociala styrningen måste det åtminstone till en början säkerställas att förutsättningarna antingen redan finns på plats eller att det skapas en tydlig resultat- och beteendestyrning som till en början möjliggöra utvecklingen av en egen identitet, d v s förutsättningen för social styrning, som sedermera kan övergå mer och mer till social styrning.

På operativ nivå återfinns vi en liknande situation som på sektorsgruppsnivå där kommunrepresentanter och högskolerepresentanter som i och med Samhällskontraktet måste börja från början med att lära känna varandra och där tillit och förtroende måste byggas upp parallellt med att verksam-

heten utvecklas. Deras situation kännetecknades även den av osäkerhet på grund av den nya situationen och det nya samarbetet, men inte av otydlighet eftersom de hade MOPS ramverket med mål, regler och instruktioner att luta sig emot, styra utifrån och bygga upp en egen identitet inom. Således kan vi konstatera att resultat- och beteendestyrning förefaller ha spelat en central roll i MOPS och att instrumenten och arbetsformerna i denna kom att utveckla den informella styrningen där kunskap om varandra utvecklade ett förtroende och en tillit för varandra. Men, eftersom MOPS var organiserat så att projektgrupperna endast fick ekonomiskt stöd under en begränsad period riskerar grupperna att inte hinna utveckla normer, rutiner, tillit och förtroende vilket i förlängningen kan innebära att projekten läggs ned i samband med att finansieringen upphör. En potential till utveckling av en gemensam kompetens kunde emellertid skönjas i deltagarnas beskrivningar av MOPS som varande en lärorik process. Denna process skedde i en kontext med tydlig resultatstyrning, en projektansökan skulle formuleras, och beteendestyrning, detta skulle ske med deltagare från Samhällskontraktets tre parter samt efter ett akademiskt ansökningsförfarande. Efter den initiala ansökningsprocessen kan MOPS även ses som en icke-hierarkisk mötesplats i ett hierarkiskt sammanhang där människor utifrån sina intressen, och inte sin position, inbjuds att samverka. Projekten skiljer sig åt men har äldreomsorg, socialt arbete och samverkan som gemensamma innehållsmässiga nämnare. Strukturen i MOPS har implikationer i termer av räckvidd (hur många som berörs) och därmed spridning och tillträde som gör den till en mer demokratisk praktik om än styrd av seminarieledaren och i slutändan sektorsgruppen. MOPS innebär dock fortfarande en satsning med fokus på tydliga mål och regler men som också görs på bredare front vilket gör den till en samverkanssatsning med demokratiska förtecken. Det förekommer till exempel inte några krav på att deltagarna ska ha någon särskild formell kompetens, vilket det ofta gör i traditionella ansökningsförfaranden inom akademien.

4.2 Sammanfattande karaktäristik av styrning i Samhällskontraktet

Av diskussionen i föregående avsnitt framgår hur de olika typer av styrning, som presenteras i Dekkers (2004) modell, använts i Samhällskontraktets etableringsfas. I tabellen nedan sammanfattas de olika typer av styrning som har använts i Samhällskontraktet på sektorsgruppsnivå och, exemplifierat av fallet MOPS, på operationell nivå och som har identifierats i vårt empiriska material. Av tabellen illustreras tre olika erfarenheter eller möjliga scenarier avseende styrning av samverkan, nämligen sektorsgruppen Utbildning, sektor-

gruppen Äldreomsorg och socialt arbete och MOPS, som visar olika kombinationer av de olika typerna av styrning men också relationerna mellan desamma.

I sektorsgruppen Utbildning ersatte den sociala styrningen resultat- och beteendestyrning medan det i MOPS var en tydlig resultat- och beteendestyrning – en viktig komponent för utvecklingen av social styrning. I sektorsgruppen Äldreomsorg och socialt arbete saknades det till en början både resultat- och beteendestyrning samt socialt styrning vilket resulterade i att processledaren för Samhällskontraktet kände behov av att ta initiativ för att verksamheten skulle komma igång.

Kvalitetsindikator	Sektorsgrupp Utbildning	Sektorsgrupp Äldreomsorg och socialt arbete	MOPS
Resultatstyrning	<ul style="list-style-type: none"> • Visionen operationaliseras av sektorsgruppen med grund i tidigare erfarenhet av samverkan 	<ul style="list-style-type: none"> • Visionen operationaliseras av processledaren och inte av sektorsgruppen 	<ul style="list-style-type: none"> • Mål för MOPS
Beteendestyrning	<ul style="list-style-type: none"> • Sektorsgruppsmöten • Inga bestämda procedurer förutom att verksamheten ska ske i samverkan • Tidigare erfarenhet av att samverka 	<ul style="list-style-type: none"> • Sektorsgruppsmöten • Inga bestämda procedurer förutom att verksamheten ska ske i samverkan • Ingen tidigare erfarenhet av att samverka 	<ul style="list-style-type: none"> • Seminarier, regler och föreskrifter för MOPS
Social styrning	<ul style="list-style-type: none"> • Kände varandra sedan tidigare • Tidigare erfarenhet av samverkan 	<ul style="list-style-type: none"> • Lärde känna varandra i och med arbetet i sektorsgruppen 	<ul style="list-style-type: none"> • Lärde känna varandra i och med MOPS
Sammanfattande karaktäristik av styrningen	Initial social styrning möjliggör resultat- och beteendestyrning	Initial avsaknad av resultat-, beteende- och socialstyrning sätter till en början samverkan och dess styrning ur funktion så att initiativet måste komma utifrån	Initial resultat- och beteendestyrning möjliggör uppbyggnad av social styrning

Tabell 1: Karaktäristik av styrning i Samhällskontraktet

Avslutningsvis blir de olika typerna av styrning som Dekker (2004) beskriver inte bara styrningssätt utan även mål i sig själva. Resultatstyrning utgår från en vilja att komma överens, det vill säga att i samverkan formulera mål. Beteendestyrning utgår från en vilja att samverka och arbeta på ett specifikt sätt, nämligen tillsammans i samverkan. Social styrning är det mål som kan tänkas stå till grund för eventuell innovation i styrningen, det vill säga att gruppen i samverkan börjar styra sig själv. Organisationer utvecklas ständigt och beroende på vilken fas i utvecklingen de befinner sig är det lämpligt att använda olika typer av styrning. Erfarna samverkansaktörer behöver till exempel inte lika lång tid som oerfarna dito för att komma igång och styra sig själva. Vad som framstår som tydligt utifrån analysen av det empiriska materialet är dock att tidigare erfarenheter av samverkan och kännedom om varandra inom den grupp som förväntas samverka kan utgöra en bas för social styrning inom gruppen vilken kan väga upp mot en avsaknad av tydlig resultat- och beteendestyrning. Vid avsaknad av social styrning däremot torde tydligare resultat- och beteendestyrning, åtminstone initialt, vara önskvärda förutsättningar för utvecklingen av gruppens sociala styrning. Den formella styrningen i form av resultat- och beteendestyrning samt den informella sociala styrningen förefaller sålunda inte bara vara olika typer av styrning utan även förutsättningar för varandra när samverkan både utgör ett mål för de olika nivåerna i Samhällskontraktet och ett medel att genomföra dem.

4.3 Förutsättningar för styrning i Samhällskontraktet

Ovan har vi konstaterat att de olika typerna av styrning kan förstås också som förutsättningar för varandra där t.ex. social styrning kan väga upp för avsaknaden av resultat- och beteendestyrning genom att den samverkande gruppen styr sig själv och fastställer vilka resultat som den avser att uppnå samt hur resultat- och beteendestyrning i sin tur kan vara grunden för att bygga gruppens identitet och därmed utveckla möjligheterna till social styrning. I fallet samverkan försvåras situationen av att samverkan utgör både ett mål och ett medel, vilka båda dessutom inte är särskilt väldefinierade. Samhällskontraktet beskrivs till exempel som en långsiktig och mycket angelägen satsning på att i samverkan ”utveckla kvaliteten och konkurrenskraften” i de deltagande organisationernas respektive verksamheter. Ur ett högskoleperspektiv beskrivs det exempelvis som en viktig verksamhet för högskolans studenter medan den av representanter från kommunerna beskrivs som en angelägen satsning för den enskilda organisationen och dess verksamhet, för

regionen och kanske till och med nationen. Det finns en ”mycket stark och engagerad förändringsvilja” som är tydlig bland representanterna i Samhällskontraktets styrelse, men bland representanterna på andra nivåer i Samhällskontraktet förefaller många av de vi intervjuat sakna en entydig bild av vad samverkan kan tänkas vara: hur samverkan kan och ska definieras samt på vilka nivåer samverkan kan och ska bedrivas inom ramen för Samhällskontraktet. Dessa oklarheter får en viktig konsekvens, nämligen att det ”saknas en tydlig resultatbild”. Med andra ord saknar många av deltagarna i Samhällskontraktet en förståelse för centrala begrepp av styrning i Samhällskontraktet. Att skapa en förståelse för detta beskrivs av Lindholm (2010) som viktigt. Utan en sådan förståelse visar det sig svårt för deltagarna i Samhällskontraktet att veta vad Samhällskontraktet förväntas åstadkomma i mer konkreta termer, vilket har konkretiserats i svårigheter att fastställa mål, planera och därmed styra verksamheten, det vill säga att organisera en fungerande resultat- och beteendestyrning.

Ytterligare en sida av ovanstående problematik beskrivs av processledaren, vars roll i mångt och mycket handlat om att, utöver att förmedla styrelsens vision och beslut i olika frågor, tolka och konkretisera, dvs. operationalisera, dessa. Utan en tydlig målbild, eller operationalisering av de övergripande visionerna för arbetet, har uppgiften blivit mycket svår för processledaren. Samma situation kan sägas gälla för övriga deltagare i Samhällskontraktet som därmed måste agera utefter såväl en bild av ett långsiktigt och visionärt samverkansinitiativ som en bild ett ”vanligt” projekt från vilket snabba och tydliga resultat förväntas och de konsekvenserna som mötet (ibland snarare krocken) mellan dessa två motstridiga bilder innebär i termer av otydlighet och osäkerhet för deltagarna. Å ena sidan målas det upp en bild av ett långsiktigt samverkansinitiativ där arbetet och arbetssättet måste få ”växa fram” och där deltagarnas roll är att ”låta det ta tid” eftersom de först måste lära sig att samverka, lära känna varandra och utveckla lämpliga former för samverkan. Å andra sidan förväntas en snabb utveckling av indikatorer och mätbara kriterier för resultat underifrån vilket tyder på en bild av Samhällskontraktet som ett ”vanligt” projekt som snabbt ska kunna uppvisa resultat för dem som står för finansieringen (läs politikerna). Eftersom styrelsen inte har preciserat vad det är för resultat som förväntas skapas osäkerhet bland Samhällskontraktets processledare och övriga deltagare.

Av det som beskrevs av deltagarna i de olika sektorsgrupperna framträder en bild av att situationen skilde sig beroende på gruppernas sammansättning.

Vid analysen av intervjuerna med deltagarna i sektorsgrupperna visade det sig att de hade varierande förväntningar på vad arbetet i sektorsgruppen mer specifikt, och i Samhällskontraktet generellt, skulle innebära och syfta till. De förefaller också ha haft olika uppfattningar om vad Samhällskontraktets medel skulle användas till och hur arbetet skulle bedrivas. I en av dem tog det tid att komma igång eftersom deltagarna inte kände varandra medan i en annan sektorsgrupp framträder en bild av att deltagarna sedan tidigare kände varandra och hade med sig färdiga idéer om samverkansprojekt som de snabbt kunde komma överens om och genomföra. Således visade det sig vara svårare att utveckla idéer i gruppen som inte i förväg kände varandra. Här är det på sin plats att referera till ytterligare en av förutsättningar för styrning som Lindholm (2010) beskriver, nämligen beaktandet av att styrning utgår från resurser och aktörers kontroll av desamma. Kunskap om de olika sektorsgruppernas sammansättning, huruvida de kände varandra i förväg och om de hade tidigare erfarenhet av samverkan (högskola och kommun och/eller samverkan kommunerna emellan) visar sig vara viktiga aspekter att beakta vid fastställande av graden av formell styrning (dvs. resultat- och beteendestyrning) och graden av social styrning. Med andra ord förefaller styrning behöva anpassas till olika gruppers sammansättning för att uppnå handlingskraft överlag.

Eftersom det tog olika lång tid att organisera arbetet i sektorsgrupperna och att operationalisera de uttalade och oklart definierade förväntningarna från styrelsen, men samtidigt explicita krav på resultat, tog processledaren på sig ansvaret för verksamheten i en av sektorsgrupperna. Processledaren beskriver själv sin insats som en tjänstemannaprodukt snarare än ett resultat av ett samverkansarbete. Emellertid motiverar processledaren beslutet med att sektorsgruppen hade svårt att komma igång på grund av att representanterna vid flera tillfällen och på kort tid ändrades samt att representanterna saknade tidigare erfarenhet av att samverka. Deltagarna kände som sagt inte varandra sedan tidigare och hade därför inte upparbetat något förtroende sinsemellan genom att t.ex. dela med sig av kunskaper, idéer och erfarenheter. I termer av förutsättningar för styrning kan denna situation förstås som att förståelse för det grundläggande begreppet samverkan och därmed föremålet för styrning (dvs. samverkan både som mål och arbetssätt) inte infunnit sig i den sektorsgruppen och att det därmed var svårt att finna en riktning för arbetet. Acceptans för styrningens legitimitet, en av de andra förutsättningarna för styrning som Lindholm (2010) beskriver, blir i detta

sammanhang en tydlig problematik som kan kopplas samman med förståelse för vad föremålet för styrningen är. Acceptans för styrningen från styrelsen kan sägas ha funnits bland medlemmarna så tillvida att styrelsen accepterades som ledning för Samhällskontraktet, dvs. i termer av styrelsens hierarkiska position. Acceptans för styrning i termer av dess (in)riktning kunde emellertid inte skapas eftersom en operationaliserad styrning eller riktning inte hade förutsättningar att utvecklas. Resultatet blev som processledaren beskriver det en tjänstemannaprodukt och ska ses som en lösning i en situation där styrningen inte kunde erbjuda någon vägledning och riktning och utgjorde därmed inte i första hand ett resultat av samverkan.

Till skillnad från den formella styrningen av Samhällskontraktet i stort, vilken karaktäriserades av stor otydlighet, var den formella styrningen i delprojektet MOPS mycket tydlig. MOPS-idén byggde på ett ansökningsförfarande med tillhörande seminarier som skulle driva deltagarna, som alla delade ett gemensamt intresse nämligen frågor om äldreomsorg och socialt arbete, mot att skriva en ansökan om medel för att finansiera sina respektive projektidéer. Hur ansökan skulle utformas fick deltagarna information om och de fick även praktisk hjälp med att utforma den under seminarier. Förutsättningarna för att ett projekt skulle klassas som ett MOPS-projekt var tydliga: varje projektidé skulle inkludera alla representanter från Samhällskontraktets deltagande organisationer. Deltagarna i dessa hade alla olika erfarenheter med sig in i gruppen och var organiserade i projektgrupper som efter en formell ansökan bedömdes, eventuellt beviljades medel och blev därmed antagna som ett projekt inom ramen för MOPS.

Det visade sig dock under intervjuerna och observationerna att uppfattningen om vad ett MOPS-projekt är skiljde sig åt mellan representanterna för högskolan och representanterna från de två deltagande kommunerna. För de personer som representerade akademien motsvarade MOPS-projektet ett ”vanligt” forskningsprojekt medan representanterna i kommunerna beskrev MOPS som ett ”vanligt” utvecklingsprojekt som riktar sig till att förbättra verksamheten. Dessa skilda föreställningar om vad ett MOPS-projekt var fick som praktisk konsekvens att deltagare från högskolan fick ett förspårning beträffande kunskap och erfarenhet av den vetenskapliga praktiken och det förfarande som ansökningsförfarandet innebär. För kommundeltagarna var det ansökningsförfarande som användes inom MOPS och som bygger på en akademisk logik okänt. Deltagarna från kommunerna beskrev således att akademien och denna organisations arbetssätt utgjorde ”okänd mark” och

att ansökningsförfarandet var mödosamt att lära sig och att anpassa sig till. Återigen blir frågan om acceptans för styrningens legitimitet aktuell. Representanterna från högskolan hade således ett initialt försprång då ansökningsförfarandet och dess procedurer redan var känt och accepterat i denna grupp, vilket innebar att det endast var kravet på samverkan som tillkom. För kommunrepresentanterna innebar ansökningsförfarandet en stor omställning. De blev med andra ord tvungna att verka i en situation som de inte hade tidigare kunskap om och som därmed var svårare att både förstå och acceptera. Detta resulterade i att det akademiska inslaget i MOPS i vissa fall överskuggade det kommunala inslaget. I termer av resurser bidrog högskolans representanter med sin kompetens och kunskap om ansökningsförfarandet medan kommundeltagarnas resurser bestod i tillgången till en praktik som skulle utgöra grunden för en MOPS-ansökan.

Avslutningsvis vill vi knyta ihop diskussionen ovan med en diskussion kring förutsättningar för styrning. En sammanfattning av diskussionen ovan är att acceptans och förståelse hänger samman. Det visar sig i vårt empiriska fall att det måste finnas förståelse för i detta fall samverkan för att det överhuvudtaget ska kunna accepteras. Finns inte förståelse riskerar enbart den hierarkiska positionen att accepteras, men inte styrningen eftersom samverkan i termer av resultat och beteende är ett alldeles för otydligt och tvetydigt begrepp som även om den fungerar på Samhällskontraktets styrelsenivå visar sig vara svårt att anamma på de andra nivåerna.

Utöver detta är det viktigt att beakta att styrning utgår från deltagarnas resurser och kontroll av desamma. Det framstår som viktigt att tänka på att detta beaktande och information kring detta kan hjälpa ledningar att situationsanpassa sin styrning eftersom det kan visa sig att alla deltagare inte behöver lika mycket eller lika detaljerad styrning. Här kan t.ex. en processledare eller motsvarande spela en viktig roll t.ex. som i fallet Samhällskontraktet där processledaren tog en mycket aktiv roll i en av sektorsgrupperna. För att underlätta ett sådant agerande är det således viktigt att tänka igenom de formella befogenheterna som processledaren förfogar över för att inte försvära rollen.

Således framstår legitimitet och acceptans för styrningen, förståelse för de begrepp som är centrala för styrningen, beaktande av de olika aktörernas situation och kontroll över resurser som varande centrala inslag i styrningen av samverkan. Dessutom kan samverkan, utifrån studier av Samhällskontraktet etableringsfas, vara en fråga om olika typer av styrning och om varierande

aktiviteter som beroende på gruppernas sammansättning kan tänkas kräva olika typer av styrning. Således förefaller en lämplig strategi för styrning av samverkan i Samhällskontraktets initiala skede ha varit att fokusera på frågan om behov av medveten och situationsanpassad styrning, det vill säga till den specifika gruppen anpassad styrning, som bygger på ett gemensamt intresse och olika kombinationer av resultat-, beteende- och social styrning.

5 Om styrning av och i samverkan

5.1 Vad styrs vid initiering av samverkan?

I fallet Samhällskontraktet har vi kunnat iaktta att de samverkande organisationerna har både höga och breda ambitioner med samverkan. Höjden kommer till uttryck i tankar som kan kallas för ”visionära visioner”, exempelvis att ”höja kompetensen hos regionens medborgare” och att få till stånd forskning som är ”internationellt känd”. Detta är två av åtta övergripande mål som har formulerats i Samhällskontraktets vision. Noterbart är att de här målen formuleras i ett fyraårigt samverkansavtal.

Bredden i samarbetet framgår också av den övergripande målformuleringen som anger att samverkan skall ske avseende ett antal områden som kan sammanfattas på följande sätt:

- Utbildning. (Höja kompetensnivån hos regionens medborgare, öka kompetensen hos personal i kommunalt finansierad verksamhet. Öka övergången till högre utbildning. Tydlig koppling mellan utbildning och efterfrågan på arbetskraft i näringsliv och offentlig förvaltning.)
- Platsattraktion. (Öka orternas attraktionskraft för att locka nya studenter, få utexaminerade att stanna kvar samt få företag att etablera sig och expandera.)
- Forskning (Forskning inom minst en av de prioriterade sektorerna ska vara internationellt erkänd.)
- Verksamhetsutveckling. (Öka kompetensen hos personal i kommunalt finansierad verksamhet och högre kvalitet i verksamheterna.)
- Samverkan. (Att utgöra ett framstående exempel på samverkan mellan akademi och samhälle i både nationell och internationell jämförelse.)

Dessa områden är alltså utpekade som områden för samverkan. Detta syns också i de fyra prioriterade områden som har valts ut (Utbildning, Äldreom-

sorg och socialt arbete, Morgondagens studenter och arbetskraft samt Hållbar stadsutveckling.) För dessa fyra prioriterade områdena har man också tillsatt så kallade sektorsgrupper. Noterbart är att samverkan mellan akademi och samhälle i sig är utpekat som ett övergripande mål. Det betyder att sådan samverkan också måste bli föremål för samverkan och därmed något som också måste styras.

De områden inom vilka samverkan skall ske är breda. Det betyder att den styrning som skall ske i samverkan också måste vara bred och ”träffa” områdena. Såsom vi ovan har sammanfattat områdena framgår att två av dem har sin dominerande hemvist i akademien (utbildning och forskning) och två i kommunerna (platsattraktion och verksamhetsutveckling). Med detta betraktelsesätt ligger det nära till hands att diskutera den styrning som skall ske i samverkanssammanhang som riktad mot högskolan respektive kommunerna. Man kan betrakta samverkan som ett åtagande. Högskolan åtar sig att göra vissa saker vad gäller utbildning och forskning. Kommunerna åtar sig att göra saker vad gäller kommunernas attraktion och verksamhet. Då är det dessa åtaganden som skall styras.

Ett resonemang av detta slag har vi inte hört talas om vid våra samtal med personer verksamma i Samhällskontraktet. I stället har vi fått bilder av att operationalisering och realiserande av de övergripande målen skall ske av egen kraft i de olika sektorsgruppernas samverkansarbete.

Det femte området (samverkan) har sin hemvist i samverkansorganisationen och behöver också uppmärksammas styrningsmässigt. Hur det skall gå till framgår inte av de samtal vi har haft med ledande aktörer i Samhällskontraktet.

5.2 Styrning vid initiering av samverkan

Om man medvetet vill styra samverkansaktiviteter har den formella styrningen i termer av resultat- och beteendestyrning en stor betydelse. Det är av yttersta vikt att styrelse och ledning är på det klara med dels vad som läggs i begreppet samverkan, dels att de på olika sätt bistår i arbetet med att operationalisera visionen om samverkan. Låter man däremot samverkansaktiviteter bedrivas i organiskt uppkomna konstellationer, det som Wenger (1998) benämner lärandegemenskap, bedrivs dessa sannolikt bäst genom så lite formell styrning som möjligt för att kunna ge utrymme för social styrning. Vad gäller Samhällskontraktet utgör styrelsen det som närmast går att beteckna och beskriva som en lärandegemenskap. Här har initiativet tagits

av gruppen själv, inte av överordnades beslut och visioner, utan av en önskan att göra skillnad och lösa upplevda problem. Styrelsen har sedan organiserat arbetet som ett traditionellt och formellt styrt projekt där grupper på lägre nivåer t.ex. sektorsgrupperna blir en del i en ”command-control-kedja” snarare än den mer informellt styrda gemenskapen, men utan den tydliga och formella styrning som hade förväntats i en sådan typ av organisationsstruktur. En intressant iakttagelse är att det i det empiriska materialet finns två huvudsakliga synsätt på hur styrningen i Samhällskontraktet ska bedrivas. Å ena sidan sägs att styrningen ska ske informellt (organiskt) utan traditionella styrverktyg för resultat- och beteendestyrning, å andra sidan förväntas styrningen ske formellt med en tydlig hierarkisk styrstruktur. Några av intervjupersonerna förespråkar ibland den informella och mer organiska styrningen där övergripande visioner har en central roll och där samverkan måste få ta tid och verka fram genom utveckling av den sociala styrningen. Samma intervjupersoner kan emellertid i ett annat sammanhang förespråka en traditionell styrning där ramar, definierat syfte, uppgifter och mål, utvärderingskriterier etc. ska vara tydligt formulerade. Ett sådant exempel utgörs av häpnaden hos vissa deltagare i Samhällskontraktet över att styrelsen inte har gett dem ett tydligare uppdrag än att alla sektorsgrupper under det första året skulle komma igång med någon typ av verksamhet. Denna otydliga styrning upplevs av flera kommunrepresentanter gå helt på tvärs gentemot den miljö som de är vana vid att verka inom, där projekt i motsvarande storleksordningen som Samhällskontraktet förutsätts prestera påtagliga resultat på kort tid. Detta för att samhällets gemensamma medel ska förvaltas och användas på bästa möjliga sätt. Å andra sidan, som redan påpekats, uttrycks uppfattningen att Samhällskontraktet är något annat, det vill säga inget traditionellt projekt, utan ett samverkansprojekt, där styrning och strukturer organiskt måste få tid på sig att växa fram och där traditionella styrverktyg därför inte är ändamålsenliga. Vad dessa ”andra” verktyg kan vara framgår inte, varken i intervjuer, dokument eller vid våra observationer av möten.

Mötet mellan den formella styrningen, i termer av resultat- och beteendestyrning, och den informella eller sociala styrningen, som teoretiskt karaktäriseras av tillit och förtroende mellan sektorsdeltagarna, är också av särskilt intresse eftersom den illustrerar den informella (sociala styrningen) aspekt som finns inneboende i all styrning. En generell iakttagelse är att relationerna mellan sektorsgrupperna och styrelsen inte på ett tydligt sätt karaktäriseras som tillitsfulla och förtroliga. I den sektorsgrupp, vars deltagare hade ge-

mensamma erfarenheter av samverkan, fanns det redan ett förtroendekapital uppbyggt. Därmed blev processen från idé till konkret verksamhet kortare. De ”vågade” i större utsträckning operationalisera styrelsens visionära idéer av egen kraft och omsätta dem i praktisk verksamhet. I den sektorsgrupp där deltagarna inte hade några tidigare erfarenheter av att samverka blev det svårare att tolka ledningens signaler och intentioner. I denna grupp hade deltagarna fullt upp med att förstå varandra och skapa tillit och förtroende mellan gruppens deltagare och det praktiska arbetet kom därför inte i gång. I denna sektorsgrupp kom verksamheten igång först när processledaren initierade en färdig modell för hur arbetet kunde bedrivas, den s.k. MOPS-metoden. Med hjälp av MOPS fick gruppen tydliga regler och rutiner för arbetet med sina respektive ansökningar t.ex. inlämning av material och former för diskussion, d.v.s. tydligt artikulerad formell styrning. Med formella styrningen som given utgångspunkt kunde förtroende och tillit, d.v.s. den informella, sociala styrningen utvecklas.

En slutsats som kan dras av detta är att ett samverkansinitiativs ledning behöver medvetet analysera och välja styrideologi, det går inte heller att bortse ifrån den formella styrningens centrala effekter och att styrning därmed bör situationsanpassas beroende på gruppernas sammansättning och den graden av social styrning som kan förväntas därav.

5.3 Förutsättningar för styrning vid initiering av samverkan

Så över till den här rapportens huvudfråga om förutsättningarna för styrning av samverkan mellan kommuner och universitet/högskolor. Utifrån vårt arbete med det aktuella fallet tycker vi oss kunna identifiera tre typer av förutsättningar, nämligen:

- Yttre förutsättningar, dvs. förhållanden som respektive samverkande organisation inte kan göra något åt. Sådana förutsättningar bottenar i allmänhet i att både kommuner och högskolor/universitet ytterst styrs via statliga uppdrag.
- Organisationsvisa förutsättningar som rör förhållanden som har hemvist i respektive samverkande organisation.
- Samverkansskapade förutsättningar, som rör förhållanden som skapas tillsammans av de samverkande organisationerna.

I det följande kommenteras var och en av dessa förutsättningstyper.

Den förstnämnda typen av förutsättningar har vi kommenterat inledningsvis i rapporten och framförallt då i termer av komplexitet härrörande från de uppdrag som ges av staten och den styrning som staten står för. Vi konstaterar att denna typ av förutsättning inte verkar ha haft någon större betydelse när det gäller etablerande av samverkan i Samhällskontraktet.

Organisationsvisa förutsättningar som alltså bottnar i respektive samverkande organisation har däremot haft betydelse. I fallet Samhällskontraktet visar det sig att kommunerna skiljer sig från högskolan på ett antal väsentliga punkter samtidigt som kommunerna skiljer sig från varandra. De två studerade kommunerna skiljer sig åt vad gäller rådande styrideal där Västerås stad styrs utifrån en köp-sälj-idé (dvs. en marknadsliknande styrning) medan Eskilstuna kommun styrs utifrån en mer traditionell förvaltningsidé. Högskolan styrs traditionellt utifrån andra ideal där t.ex. kollegialitet historiskt varit vägledande. Denna kollegialitet har dock i allt större utsträckning kommit att ersättas av en mer marknadsliknande styrning.

Vidare har de två deltagande kommunerna på ett övergripande plan samma uppdrag såsom varande en del av Sveriges offentliga sektor, men kommunernas lokala omständigheter såsom t.ex. historia, kultur, befolkningsstruktur och befolkningsunderlag påverkar deras arbete med att förverkliga deras övergripande uppdrag. Läger vi här till högskolan, som i formell mening är en statlig myndighet med ett mer avgränsat uppdrag, tilltar komplexiteten. Ytterligare skillnader återfinns vad gäller hur verksamheterna finansieras där högskolor och universitet framförallt finansieras via statliga medel medan kommuner har tre dominerande finansieringskällor; egen beskattningsrätt, statliga bidrag och avgifter. Slutligen skiljer sig verksamheterna åt avseende dess styrning där det politiska inslaget i styrningen i en kommun är betydligt mer lokalt närvarande än den politiska styrningen är i en högskola.

Dessa omständigheter verkar ha inneburit att människor från de aktuella samverkande parterna har burit med sig föreställningar från den egna organisationen om hur styrning skall ske. Detta tycks ha påverkat möjligheterna att få till stånd styrning av samverkan mellan dem.

Den tredje typen av förutsättning som alltså är förutsättningar som skapas i samverkan har vi kunnat iaktta med hjälp av fallet Samverkanskontraktet. Den här typen av förutsättning kan betecknas som initiala tankar med vars hjälp de samverkande parterna börjar bygga sitt samarbete. Vi tycker oss kunna se två typer av sådana samverkansskapande tankevärldar.

Den ena samverkansskapande tankevärlden handlar om vad man vill med samverkan och därmed vilka områden som görs till föremål för samverkan.

Om man exempelvis vill åstadkomma lokalt anpassade utbildningsmöjligheter så behöver man få till stånd en styrning som medverkar till att sådana möjligheter skapas. Om man istället vill åstadkomma utveckling av kommunal verksamhet integrerat med att man forskar om denna så behöver detta styras fram på ett annat sätt än om det bara handlar om forskning respektive att medverka till verksamhetsutveckling. Det innebär att ju mer komplext man formulerar målen för samverkan desto mer komplex blir den styrning som behövs.

Av Samhällskontraktet syften framgår att samverkan framställs som ett mål i sig. Det är alltså en del av den initiala tankevärlden som innebär att Samhällskontraktet ska bidra till att utveckla de deltagande organisationernas förmåga till samverkan och därmed till en ökad professionalisering av samverkansarbetet. Samtidigt vill man med hjälp av samverkan uppnå ett antal mål som i sin tur skall bidra till att uppnå övergripande mål som till exempel regional utveckling. I dessa målformuleringar utgör således samverkan dels ett medel för att nå något annat, dels ett mål i sig. Om samverkan är ett medel kan den betraktas som ett instrument för beteendestyrning i sig, det vill säga som ett sätt att förverkliga andra mål. Är samverkan å andra sidan ett mål behöver andra styrinstrument och arbetsprocesser utvecklas för att verksamheten ska kunna nå målet samverkan som i så fall hör till resultatstyrning. Samverkan kan dessutom både vara ett mål och ett medel, det vill säga att den kan höra både till resultat- och beteendestyrningen. Den huvudsakliga poängen är emellertid att samverkan, vare sig den är en del av resultat- eller beteendestyrning eller båda två, behöver definieras och operationaliseras, det vill säga anpassas till de olika strukturella nivåerna i organisationen, så att den kan utgöra en tydlig grund i styrningen. Mer därtill, om samverkan är ett mål i sig som ska genomsyra alla nivåerna i organisationen, behöver de olika typerna av styrning också anpassas till de specifika gruppernas sammansättning för att möjliggöra samverkan inifrån som förmår styra sig själv och, med andra ord, skapa själv sin egen resultat- och beteendestyrning genom social styrning.

Ovanstående resonemang för oss till den andra samverkansskapande tankevärlden som handlar om hur de aktuella samverkansparterna tänker sig att etablera samverkan med hjälp av styrning. Sådant tänkande verkar ha saknats i fallet Samhällskontraktet. De styrande aktörerna i Samhällskontraktet hade inte enats om och kunnat operationalisera de formulerade ”visionära” visionerna och målen när man organiserade samverkansarbetet. Detta yttrade sig således genom en för medlemmarna av Samhällskontraktet inte

tydlig formell styrning som gjorde det svårt för den operativa ledningen att ta ansvar för det som skulle göras och att kunna utöva ledarskap.

Avsaknaden av en tydlig bild eller definition av samverkan återkommer således som en huvudsaklig problematik för styrning av samverkan i fallet Samhällskontraktet. Om samverkan i Samhällskontraktet enbart betydde att uppnå mål torde en lämplig styrningsstrategi ha varit att genomgående fokusera på resultat- och beteendestyrning som i fallet MOPS, det vill säga att dels operationalisera visionen och målen för Samhällskontraktet, dels tydliggöra samverkan som både mål och medel för att tillhandahålla nödvändiga resurser och förståelse, det vill säga förutsättningar för styrning (Lindholm 2010), för att uppnå önskade resultat. Om samverkan å andra sidan inte enbart betydde att uppnå mål utan även att utifrån visionen formulera dem inom respektive strukturell nivå och grupp torde en strategi som går ut på att tillhandahålla resurser för utveckling av gruppernas egna identiteter och skapa förståelse för den egna verksamhet, det vill säga möjliggöra social styrning inom den egna gruppen som huvudsaklig styrningsstrategi, ha varit önskvärd.

6 Slutsatser

I den här temastudien har vi intresserat oss för förutsättningar för styrning vid initiering av samverkan mellan kommuner och högskolor/universitet. Vi har identifierat tre typer av förutsättningar som vi har benämnt yttre, organisationsvisa respektive samverkansskapade.

Med förutsättningar menar vi här förhållanden som har institutionaliserats i bemärkelsen att de tas för givna. Yttre förutsättningar är då förhållanden som har skapats av aktörer utanför de samverkande parterna. När det gäller samverkan mellan kommuner och högskola/universitet utgörs yttre förutsättningar framför allt av lagar och förordningar skapade av staten. Organisationsvisa förutsättningar består av förhållanden som är knutna till de samverkande parterna. Det kan vara lokala befolkningsmässiga och näringslivsmässiga förhållanden. Det kan också vara traditioner och vanor som präglar livet i respektive organisation. Samverkansskapade förutsättningar utgörs av förhållanden som skapas av de samverkande parterna.

I fallet Samhällskontraktet kan vi notera att den senare typen av förutsättningar verkar ha haft störst inverkan på händelseutvecklingen under de första två åren av samarbetet, dvs. under dess etablerande. Det stora engagemanget bakom de långsiktiga möjligheterna med samverkan och avsaknaden av kortsiktiga mål har utgjort otydliga förutsättningar för styrning av Samhällskontraktet. Detta är en intressant iakttagelse. Med sina stora och visionära förhoppningar och sin styrningsmässiga omedvetenhet tycker vi oss kunna säga att ledningen för Samhällskontraktet under de inledande åren i all välmening mer krånglade till förutsättningarna för samarbetet än underlätade det.

Fallet har lärt oss en del. För det första kan det sägas att det inte räcker med en stark gemensam övertygelse om möjligheter med samverkan mellan kommun och högskola. Det behövs också ett pragmatiskt och medvetet tänkande om hur detta skall åstadkommas med hjälp av styrning. I detta ingår medvetenhet om vad som skall göras till föremål för styrning, hur det ska genomföras och vilka steg som behöver tas över tid.

För det andra räcker det inte med att stimulera tillkomsten av mötesplatser (i form av exempelvis sektorsgrupper) för aktörer från de samverkande organisationerna. Det behövs också göras överenskommelse om vad respektive samverkanspart åtar sig att göra inom de områden som man vill samverka inom. Utan sådana överenskommelser är risken stor för att det inte händer så mycket.

För det tredje har det studerade fallet visat på vikten av att styrningen anpassas till rådande förutsättningar i form av aktuella ambitioner med samverkan liksom tidigare erfarenheter av samverkan. Denna iakttagelse pekar också på vikten av att analysera rådande förhållanden innan man bestämmer sig för hur samverkansinitiativ skall styras.

För det fjärde har skillnaden mellan olika styrningserfarenheter i Samhällskontraktet visat på att resultat-, beteende och social styrning inte bara är olika typer av styrning utan att de är relaterade till varandra såtillvida att de kan vara varandras förutsättningar, i synnerhet i samverkan där samverkan utgör både ett mål och ett medel.

Referenser

Adolfsson, P. & Solli, R. (2009) Ordning och komplexitet – offentlig sektor till vardags och i princip. I: Adolfsson, P. och Solli, R. (red.) Offentlig sektor och komplexitet. *Om hantering av mål, strategier och professioner*. Lund: Studentlitteratur.

Almqvist, A., Holmgren Caicedo, M., Johanson, U. & Mårtensson, M (2012) *Ansvarsfull verksamhetsstyrning*, Liber förlag.

Almqvist, R. & Mårtensson, M. (2011) Ekonomistyrning – från budgetering till mångdimensionell verksamhetsstyrning, i boken *Ledning av företag och förvaltningar – former, förutsättningar, förändring*, 4 upplagan, redaktörer Rolf Lind och Anders Ivarsson Westerberg, SNS Förlag.

Almqvist, R., Holmgren, M., Johanson, U., Mårtensson, M. & Wennhall, J. (2009) Styrning för samproduktion – En kunskapsöversikt och ett förslag till en framtida forskningsagenda. Mälardalens högskola.

Andersson, L. (2010) *När strävan efter samsyn blir en kamp. Meningsskapande och meningsgivande i mångtydiga sammanhang*. Akademisk avhandling, Linköpings universitet.

Anell, A. & Mattisson, O. (2009), *Samverkan i kommuner och landsting – en kunskapsöversikt*. Lund: Studentlitteratur.

Anthony, R. N. & Govindarajan, V. (2000) *Management Control Systems*. (10th international edition). New York, NY: McGraw-Hill Irwin.

Ax, C., Johansson, C. & Kullén, H. (2009) *Den nya ekonomistyrningen*, fjärde upplagan Liber.

Bernal, H., Shellman, J. & Reid, K. (2004) Essential concepts in Developing Community-University Partnerships, *Public Health*, Vol. 21, No. 1, pp. 32–40.

Berry, A. J., Broadbent, J. & Otley, D. (1995) The domain of organizational control. In A. J. Berry, J. Broadbent & D. Otley (eds.), *Management Control: Theories, Issues and Practices*, London: Macmillan.

- Blomquist, T. & Packendorff, J. (1998) *Ekonomisk styrning för förändring – En studie av ekonomiska styrinitiativ i hälso- och sjukvården*, Handelshögskolan vid Umeå Universitet, Institutionen för Företagsekonomi.
- Boland, R. J. & Pondy, L. R. (1983) Accounting in organizations: a union of natural and rational perspectives, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 8, pp. 223–234.
- Caglio, A. & Ditillo, A. (2008) A review and discussion of management control in inter-firm relationships: Achievements and future directions. *Accounting, Organizations and Society*, 33, pp. 865–898.
- Cooper, D. (1981) A Social and organizational view of management accounting, in Bromwich, M. & Hopwood, A. (Eds.) *Essays in British Accounting Research*, London: Pitman.
- Cooper, R. & Slagmulder, R. (2004) Interorganisational cost management and relational context. *Accounting, Organisations and Society*, 29(1), 1–26.
- Davila, T. (2000) *An empirical study on the drivers of management control system s design in new product development*, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 25, 383–409.
- Dekker, H. C. (2004) Control of inter-organizational relationships: evidence on appropriation concerns and coordination requirements. *Accounting, Organizations and Society*, 29, pp. 27–49.
- Etzkowitz, H (2005) *Trippelhelix – den nya innovationsmodellen. Högskola, näringsliv och myndigheter i samverkan*. Stockholm: SNS förlag.
- Etzkowitz, H. & Leydesdorff, L. (1996) Emergence of a Triple Helix of University Industry Government Relations, *Science and Public Policy*, Vol. 23, pp. 279–286.
- Gaffikin, M. J. R. (1994) *Contemporary Accounting Thought*. Sydney: Prentice Hall.
- Göransson, J. (2010a) Hur organiseras och styrs samverkan mellan högskola och kommun? D-uppsats, Mälardalens högskola.
- Göransson, J. (2010b) Samverkan mellan högskola och kommun. Styrning i en komplex miljö. Rapport till Samhällskontraktet.

- Henry, V., Schmitz, K., Reif, L. & Rudie, P. (1992) Collaboration: Integrating practice and research in public health nursing. *Public Health Nursing*, Vol. 9, No. 4, pp. 218–222.
- Holmgren Caicedo, M. & Mårtensson, M. (2012) Harnessing plurality: on the managing accounting and control of a collaborative practice. Presented at the 7th International Conference on Accounting, Auditing & Management in Public Sector Reforms, Milan, Italy, September 4–6, 2012.
- Holmgren Caicedo, M. & Mårtensson, M. & Wennhall, J. (2011) Samverkan: En strävan efter balans mellan vertikal och horisontell styrning. Slutrapport STAMP-gruppen, Mälardalens högskola.
- Hopwood, A.G. (1996) Looking across rather than up and down: on the need to explore the lateral processing of information. *Accounting, Organizations and Society*, 21, pp. 589–590.
- Håkansson, H. & Lind, J. (2004) Accounting and network coordination, *Accounting, Organizations and Society*, 29, pp. 51–72.
- Hörnemalm, J. (2008) *Samverkan är ett magiskt ord – motstridiga ambitioner och ideal i nätverksorganisering*. 2008:10. Akademisk avhandling, Luleå tekniska universitet, Institutionen för arbetsvetenskap.
- Johanson, U & Mårtensson, M (2011) New modes of science in Cooperation between Universities and Industry. In Segelod, E., Berglund, K., Bjurström, E., Dahlqvist, E., Hallén, L. & Johanson, U. *Studies in industrial renewal: Coping with changing contexts*, Mälardalen University Press.
- Johanson, U. & Skoog, M. (2007) *Verksamhetsstyrning – för utveckling, förbättring och förändring*. Liber.
- Jonsson, L. & Arnell, S.-I. (2006) *Att organisera kommuners ledning! Att förena svår förenliga institutioner!* Nora: Nya Doxa.
- Jonsson, L. (2003) Organisering av politiskt arbete i kommuner och institutionell tröghet. I *Kommunal ekonomi och Politik*, Volym 7, nummer 2, juni 2003.
- Kraus, K. & Lind, J. (2007) Management control in inter-organisational relationships. Bokkapitel i Hopper, T., Northcott, D. & Scapens, R. (red.) *Issues in Management Accounting*. Harlow: Prentice Hall.

- Kreiner, K. (1995) In search of relevance: Project Management in Drifting Environments. *Scandinavian Journal of Management*, Vol. 11, pp. 335–346.
- Langfield-Smith, K. A., & Smith, D. (2003) Management control systems and trust in outsourcing relationships. *Management Accounting Research*, 14(3), pp. 281–307.
- Laughlin, R. C. (1987) Accounting systems in organizational contexts: a case for critical theory, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 12, pp. 479–502.
- Lindberg, K. (2009) *Samverkan*, Malmö: Liber AB.
- Miller, P., Kurunmäki, L. & O’Leary, T. (2008) Accounting, hybrids and the management of risk. *Accounting, Organizations and Society* 33, pp. 942–967.
- Mårtensson, M. (2011) ”Samverkansianska” – En studie av formella och in-formella styrpraktiker i Robotdalen. Mälardalens högskola.
- Mörth, U. & Sahlin-Andersson, K. (2006) (red.) *Privatoffentliga partnerskap – Styrning utan hierarkier och tvång*. Stockholm: SNS Förlag.
- Osborne, S. (2000) (ed.) *Public-Private Partnership – Theory and Practice in international perspective*. London: Routledge.
- Otley, D. T. & Berry, A. J. (1980) “Control, Organisation and Accounting”, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 5, No. 2, pp. 231–242.
- Ouchi, W. G. (1979) A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms. *Management Science*, 25, pp. 833–848.
- Puxty AG. (1993) *The social and organizational context of management accounting*. San Diego, CA: Academic Press.
- Roberts, J. (1991) The possibilities of accountability. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 16, pp. 355–368.
- Rosenau, V. P. (2002) (ed.) *Public-Private Policy Partnerships*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Samverkansavtal (2009) Samverkansavtal mellan Mälardalens högskola, Eskilstuna kommun och Västerås stad underskrivet i februari 2009 av rektorn för Mälardalens högskola, kommundirektören i Eskilstuna kommun och stadsdirektören i Västerås stad.

- Samhällskontraktet (2010) Verksamhetsplanen för Samhällskontraktet 2010.
- Samhällskontraktet (2011) Verksamhetsplanen för Samhällskontraktet 2011.
- Samhällskontraktet (2012) Verksamhetsplanen för Samhällskontraktet 2012.
- Skärvad, P.-H. & Olsson, J. (2011) Företagsekonomi 100. *Faktabok*. Liber.
- Spoth, R. L. och Greenberg, M. T. (2005) Toward a Comprehensive Strategy for Effective Practitioner-Scientist Partnerships and Larger-Scale Community Health and Well-being, *American Journal of Community Psychology*, 35(3/4), pp. 107–126.
- Sundin, E. (2006) Kommuner – mycket speciella organisationer. I Jonsson Leif (red.) *Kommunledning och samhällsutveckling*. Lund: Studentlitteratur.
- Tinker, A. M., Merino, B. D. & Neimark, M. D. (1982) The normative origins of positive theories: ideology, and accounting thought, *Accounting, Organizations and Society*, Vol, 7, pp. 167–200.
- Tomkins, C. (2001) Interdependencies, trust and information in relationships, alliances and networks. *Accounting, Organizations and Society* 26, pp. 161–191.
- Vélez, M. L., Sánchez, J. M. & Ivarez-Dardet, C. A. (2008) Management control systems as inter-organizational trust builders in evolving relationships: Evidence from a longitudinal case study, *Accounting, Organizations and Society*, 33 pp. 968–994.
- Wenger, E. (1998) *Communities of Practice: Learning, Meaning, and Identity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wennhall, J. (2008) Samhällskontraktet – Ett spetsamverkanscentrum i västra Mälardalen mellan offentlig sektor och Mälardalens högskola.
- Vosselman, E. & van der Meer-Kooistra, J. (2009) Accounting for control and trust building in interfirm transactional relationships, *Accounting, Organizations and Society*, 34, pp. 267–283.

www.mdh.se/samhallskontraktet

www.mdh.se/samhallskontraktet/om/sectorsgrupper

www.mdh.se/samhallskontraktet/om/vision

www.mdh.se/samverkan/samhallskontraktet/2.865/2.930/mops-2010-1.4317

www.natkom.se

