

FORSKNINGS-  
AVDELNINGENS  
ARBETSRAPPORTSERIE

NR 12

ERSTA SKÖNDAL HÖGSKOLA

12

RESEARCH  
DEPARTMENT'S  
WORKING PAPERS

NO 12

ERSTA SKÖNDAL UNIVERSITY COLLEGE

# På olika villkor

Samverkan mellan kommun  
och frivillig organisation

LARS-ERIK OLSSON

Sköndalsinstitutet  
2000

Lars-Erik Olsson  
Sköndalsinstitutet  
128 85 Sköndal

2000-03-31

08-6050919  
larserik.olsson@sssd.se

## **På olika villkor**

**Samverkan mellan kommun och frivillig organisation**

Inledning .....	4
Makt och samverkan .....	7
Maktens olika dimensioner.....	7
Normativ makt.....	10
Inom vilka områden kan frivilliga organisationer och kommuner samverka.....	10
Olika förutsättningar för samverkan .....	13
Ekonomisk makt.....	16
Fysisk makt .....	19
Makt över tiden och jakten på resultat .....	20
Avslutande maktrefleksioner .....	21
Förberedelser för samverkan.....	23
Förutsättningar för samverkan.....	23
Olika samverkansformer.....	24
Varför skall man samverka – vilka behov finns?.....	26
Finns det andra aktörer?.....	29
Vad vill klienterna eller brukarna? .....	29
Vilka mervärden genererar samverkan?.....	31
Ledarskapets betydelse.....	32
Avslutande funderingar kring förberedelser av samverkan .....	34
Organisering av samverkan.....	36
Olikheter kan berika .....	36
Organisation och ledning.....	37
Vilka är intressenter i projektet eller verksamheten?.....	37
Intressentmodell.....	39
Behov av kompetens.....	40
Nätverk – en modern interaktionsform.....	42
Utvärdering och uppföljning av verksamhet.....	43
Varför blir interaktionen mer personorienterad än instrumentell? .....	44
Några sammanfattande tankar kring organisering av samverkan .....	45
Metodappendix.....	49

Referenslista ..... 52

## **Inledning**

Formerna för samverkan<sup>1</sup> mellan kommunen och frivilliga organisationer har varierat under åren i vårt land. Det har också skett förändringar i värderingar och i attityder till frivilliga organisationer. Fram till 1970-talet övertog stat och kommun verksamheter inom det sociala området som hade startats och drivits av frivilliga organisationer. Inom kultur- och fritidsområdet har stat och kommun stött den frivilliga verksamheten och inte tagit över deras verksamhet i samma utsträckning som på det sociala området (se till exempel Bring, 1999). Av både ideologiska och ekonomiska skäl har man, under 1980- och 1990-talet, från olika politiska håll diskuterat välfärdsstatens dominerande ställning inom det sociala området, och återigen har frivilliga organisationer blivit aktuella (jfr Lundström och Svedberg, 1998). Det har skett en omvärdering av den offentliga välfärden av både politiska och pragmatiska skäl, och nya former av samverkan med frivilliga organisationer har vuxit fram.

Sverige har i ett europeiskt perspektiv en stor andel av befolkningen som utför frivilligt arbete. Enligt Jeppsson Grassman och Svedberg (1995, 1999) utför cirka hälften av befolkningen frivilligt arbete. När det gäller *frivilligt socialt arbete* visar det sig att i jämförelse med andra europeiska länder att det är mindre utbrett i Sverige. Men tendensen är, enligt Jeppsson Grassmans och Svedbergs senaste befolkningsstudie, att insatserna ökar inom det sociala fältet (1999). Den sociala frivilligheten i Sverige kan inte förstås om man inte sätter in den i ett sammanhang. Den sociala servicen och sjukvården har successivt under 1900-talet övertagits av offentlig verksamhet och de frivilliga organisationernas funktioner har motsvarande minskat. Omkring en halv miljon av Sveriges befolkning beräknas fortfarande dock få hjälp av en frivillig organisation inom det sociala fältet, till exempel genom ekonomiskt stöd, med information och rådgivning eller via hembesök. Cirka en femtedel av befolkningen gör vidare insatser i en frivillig organisation med social inriktning. Det är något mer kvinnor än män som utför frivilligt socialt arbete. Det frivilliga sociala arbetet kan bestå i att hjälpa andra (t.ex. humanitära organisationer och kyrkan) eller genom att människor har

---

<sup>1</sup> Jag vill tacka Apostolis Papakostas och seminariedeltagarna på den nordiska forskningskonferensen "Social ekonomi & civilt samhälle", i Stockholm den 20–22 oktober 1999, för deras kommentarer kring den första delen om makt och samverkan. Jag vill vidare tacka Christine Bender, Bengt Börjeson, Carin Holmberg, Magnus Jegermalm, Magnus Karlsson och övriga medarbetare på Sköndalsinstitutet för deras synpunkter. Speciellt vill jag tacka min reskamrat och inspiratör Lena Norlin, vidare medarbetare i delprojekten: i Jokkmokk, Stockholm, Västerås, Göteborg och Åstorp för deras positiva bemötande och behjälplighet samt styrgruppen i Frikom för deras kommentarer.

organiserat sig kring ett specifikt intresse eller behov (t.ex. handikapporganisationer, invandraroorganisationer, pensionärsorganisationer). En tredje variant av det frivilliga sociala arbetet utgår från offentlig verksamhet och kan till exempel bestå i kontaktmannaskap och övervakning (1999).

Inom vissa nischer har de frivilliga organisationerna på det sociala området haft och bibehållit en stark ställning oavsett välfärdsstatens utveckling. Det är organisationer som arbetar till exempel med missbruk, stöd och rådgivning, hemlösa, kvinnojourer och som engagerat sig för marginella eller utsatta grupper (Jeppsson Grassman och Svedberg, 1995, Lundström och Svedberg, 1998). Inom övriga områden på det sociala fältet har frivilligorganisationerna haft en mer undanskymd plats, och man har inte varit van att arbeta med stat och kommun och vice versa. Inom kultur- och fritidsområdet har de frivilliga organisationerna haft en stark position och där kan man säga att det offentliga varit ett komplement till organisationernas verksamhet. På slutet av nittioalet bjuds de frivilliga organisationerna inom det sociala fältet in till nya former av samarbete med kommun, som sträcker sig bortom föreningsbidrag och lokaler. Det utgörs av helt nya samverkansformer, som båda parter är ovana att hantera. Makt är en viktig faktor som man helt eller delvis bortser ifrån när man initierar samverkan, men som kan ha en avgörande betydelse för det fortsatta samarbetet.

Inledningsvis vill jag här definiera begreppet samverkan. *Samverkan kan ses som ett utbyte mellan två eller flera organisationer. Utbytet kan röra information, ekonomi, personal eller annan resurs* (jfr Johansson och Ahrne, 1994). Samverkan sker mellan organisationer, även om det är människor som utför uppdrag för en organisations räkning. Vi kan preliminärt anta att samverkan utgår ifrån att det finns ett behov av utbyte av någon resurs mellan kommuner och frivilliga organisationer. Det kan vara en resurs som en av organisationerna<sup>2</sup> eller båda kontrollerar. Resurser och makt är starkt förknippade med varandra. Den organisation som har mycket resurser har mer makt.

I den här rapporten kommer jag att belysa *samverkan mellan frivilliga organisationer och kommuner*. Först kommer samverkan att analyseras och problematiseras utifrån begreppet *makt och hur makt kan påverka samverkan* mellan kommunen och frivilliga organisationer. Vidare kommer samverkan att

---

<sup>2</sup> I normalfallet används begreppet kommun och frivillig organisation för att beteckna de två olika typerna av organisationer.

diskuteras utifrån *förberedelser till samverkan* och därefter *organisering av samverkan*. Dessa två sistnämnda avsnitt uppmärksammar områden som kan vara problematiska när man planerar och sedermera bestämt sig för att samverka. Dessa bägge avsnitt är tänkta att ge exempel på sådan samverkan som avser utbyte av information, ekonomi och medarbetare, det vill säga en långtgående form av samverkan. Även om samverkan i normalfallet inte är så komplext skall avsnitten åskådliggöra viktiga frågor för både kommun, frivilliga organisationer och inte minst för brukare eller klienter. Det empiriska materialet har varit utgångspunkt för de teoretiska diskussionerna kring makt, och utvecklingen av modellen för förberedelser till samverkan och organisering av samverkan.

I det här arbetet diskuteras samverkan<sup>3</sup> mellan kommunen och frivilliga organisationer utifrån ett mer generellt perspektiv. Det empiriska materialet omfattar framförallt praktiskt socialt arbete och inte samverkan kring röst- och påverkansfrågor (voice). Samverkan påverkas rimligtvis också av den lokala och historiska kontext där samverkan äger rum. Lokala förhållanden kommer inte här att vara i fokus och enskilda delprojekt kommer inte att kommenteras.

Den här rapporten utgår från projekt ”Kommunerna och frivilligt socialt arbete – ett samverkansprojekt”, även kallat Frikom, som är ett treårigt nationellt projekt bestående av elva delprojekt. Initiativtagare till projektet är Röda Korset, Forum för frivilligt socialt arbete och Svenska Kommunförbundet. Socialdepartementet är finansör. Delprojekten finns i: Åstorp som arbetar med en frivilligcentral, Göteborg som arbetar med att försöka organisera människor som inte tillhör föreningslivet, Gotland som samverkar kring äldre frågor, Ale som även arbetar med äldre frågor, Växjö som arbetar med olika svaga grupper, Västerås som utarbetar en frivilligpolicy samt arbetar med ett hem för missbrukande kvinnor, Stockholm som arbetar med hemlösa, Uppsala arbetar med äldre och invandrare, Arvika som arbetar med droger och ungdomar, Sollefteå arbetar som även arbetar med droger och ungdomar och till sist Jokkmokk som arbetar med utveckling av sin resursbank (frivilligcentral). I varje delprojekt ingår representanter för respektive kommun och olika frivilliga organisationer.

---

<sup>3</sup> Samverkansprojekt kallas ibland partnerskap eller ”partnership”.

## **Makt och samverkan**

Makt är en dimension som inte bara återfinns i en speciell fas eller vid ett speciellt tillfälle av samverkan visar det sig i delprojekten. Maktaspekten finns innan, under och även efter samverkan mellan frivilliga organisationer och kommuner. Av det skäl inleds denna skrift med en diskussion om maktens olika aspekter, men avsnittet hade också kunnat få avsluta rapporten. Makt och begreppet maktresurs kommer att vara centralt för att analysera och förstå interaktionen mellan frivilliga organisationer och kommuner. Detta inledande avsnitt är ett försöka förklara vad som händer när två organisationstyper utvecklar en samverkansform med varandra. Först inleds en diskussion om olika typer av makt.

### ***Maktens olika dimensioner***

Makt och resurser är intimt förknippade med varandra. Den som har mer resurser har mer makt (Ahrne, 1989, Johansson och Ahrne, 1994, Johansson, 1997, Korpi, 1985, Scott, 1981). Vanligtvis är det kommunen som besitter de stora resurserna<sup>4</sup> och därmed den organisationen med mest makt. De flesta frivilliga organisationer befinner sig också i en beroendeställning till kommunen genom att de får bidrag, lokaler och annat stöd. Det är få frivilliga organisationer som är oberoende av den kommunala organisationen. Detta är en utgångspunkt för samverkan som kan vara bekymmersam men inte behöver vara det. Ett tema som har dykt upp under projektet är vad en frivillig organisation i ett delprojekt har benämnt en ”storebror” (kommunen) och en ”lillasyster” (den frivilliga organisationen), vilket belyser det styrkeförhållande som ofta råder. Det avspeglar också ett styrkeförhållande som den frivilliga organisationen tycker sig uppleva.

En organisations makt kan sägas vara beroende av hur mycket resurser den har till sitt förfogande och i vilken kontext det rör sig om. En stor armé kan trots ansenliga resurser fungera dåligt i en otillämplig bergsmiljö. I den miljön kan en lätttrölig gerillagrupp fungera bättre. En organisations

---

<sup>4</sup> Kommunen har till sitt förfogande pengar, arbetskraft, lokaler, utrustning och kompetens. Den frivilliga organisationens största tillgång är vanligen de frivilliga och obetalda insatserna och de frivilligas engagemang eller ”commitment”. Därutöver har den frivilliga organisationen ofta en nischkompetens.



makt grundar sig också på hur mycket en annan organisation är beroende av den andres resurser (till exempel pengar, material, information, medarbetare, kompetens). Beroendet minskar i förhållande till om det finns alternativ och hur mycket organisationen traktar efter den andres resurser (Johansson, 1997, se även Pfeffer och Salancik, 1978). Många frivilliga organisationer saknar alternativ till kommunal finansiering och blir således beroende av kommunen. De frivilliga organisationerna inom det sociala fältet finansierar sin verksamhet med bidrag och stöd från offentlig sektor till ca 70 procent, vilket kan jämföras med lite drygt 50 procent inom kulturområdet och med knappt 25 procent inom idrott (Lundström och Wijkström, 1997, s.147). Teoretiskt skulle egen finansiering och sponsring kunna vara alternativa resurskällor, men för att bedriva en verksamhet måste det för många frivilliga organisationer finnas en kontinuitet i resurstillskottet. Johansson (1998) visar bland annat hur länksorganisationerna i Göteborg har kunnat expandera sin verksamhet med kommunala medel, men när resurstilldelningen minskade för dem var länksorganisationerna tvungna att skära ned på personalstyrkan. Beroendet av kommunala medel kan antas öka när den frivilliga organisationen har anställd personal. Det innebär ett ansvar att ha anställd personal (se till exempel Johansson, 1999). Vidare inträder det en förändring i en organisations verksamhet den dagen då den övergår från att vara helt beroende av frivilliga insatser till att också ha anställd personal (se till exempel Lundström, 1997). Det ligger i den anställda personalens intressen att se till att det finns pengar till deras löner (jfr Michels, 1983).

Pfeffer och Salancik skriver i sin bok "The external control of organizations" (1978) att den effektiva organisationen möter de krav som andra organisationer i dess omgivning ställer för att säkra sin överlevnad. Detta synsätt gör att maktbegreppet inte enbart kan betraktas i en riktning, det vill säga att en organisation kan utöva makt över en annan och att den andra organisationen bara anpassar sig. Det betyder att den andra organisationen väljer att anpassa sig till krav för att säkra ett resursflöde. Latour har en något annan syn på makt och menar: "Det spelar ingen roll hur mycket makt man tycks samla på sig, det är alltid nödvändigt att få den från andra som står för handlandet ..." (1998, s. 54). Han tycks mena att så länge man gör sig beroende av någon ger man den andre makt. I detta sammanhang skulle detta innebära att frivilliga organisationer ger kommunen makt över dem, därför att de upplever sig vara beroende av kommunens resurser och legitimitet. Samtidigt är det viktigt att säga att många frivilliga organisationer sitter fast i ett visst tänkande, i form av att kommunen skall ge bidrag till verksamheter och lokaler. Det finns organisationer som överlever helt på egen hand, till exempel AA-rörelsen (Helmersson Bergmark, 1995).

När man säger makt tänker man sig ofta motmakt och konflikter, men Ahrne och Roman (1997) skriver:

Men maktrelationer handlar inte bara om hårt motstånd och starka konflikter. Även relationer mellan människor i form av samarbete som tycks fungera bra och friktionsfritt kan oftast förstås i termer av maktskillnader som bygger på tillgång till olika maktresurser för de inblandade parterna (s. 12).

Ahrne och Roman (aa) skriver vidare att människor underordnar sig och anpassar sig till hur de tror att den andre parten vill ha det. Underordningen kan vara det bästa alternativet, för att man är beroende av den andre. Underordningen kan bero på att man överskattar den andres maktresurser. Makt säger de är en ”individens förmåga att genomföra sin vilja också mot någon annans vilja. Makten grundar sig framförallt på kontroll över ekonomiska resurser” (aa, s. 13, se även Korpi, 1985). Korpi diskuterar maktresurser och menar att dessa behöver inte alltid tas i bruk, utan blotta ”anblicken” eller vetskapen om dem kan göra att den andre partnern underordnar sig. Maktbegreppet innehåller även ett normativt inslag, det vill säga någon form av auktoritet. Makt kan vidare vara latent och manifest. All makt är inte synlig, till exempel makt som finns i samhällsordningen. Papakostas (1997) menar till exempel att gamla organisationers sätt att organisera verksamhet och tolka verkligheten kan hindra nya tankesätt och organisering (se även Pfeffer och Salancik, 1978). Makt behandlar även frågor som inte diskuteras eller frågor som man inte fattar beslut om. Papakostas säger vidare i en kritisk passus om utredningsväsendet och utredningars problemställningar att de: ”stys redan av etablerade organisatoriska traditionerna och således understöder konsolideringen av dessa” (s. 9). Han kallar detta ”det gamla som last” (s. 8). Det kan vara svårt för en frivillig organisation att övertyga en kommun om ett alternativt sätt tolka verkligheten på, speciellt om kommunen har lång tradition inom området.

Ahrne och Roman (1997) diskuterar makt mellan man och kvinna i ett förhållande. De argumenterar för att det finns ekonomiskt relaterade intressekonflikter i familjer och att dessa konflikter hanteras genom förhandlingar i familjen och att dessa förhandlingar präglas av maktrelationer mellan makarna. De identifierar tre maktformer: normativ makt, ekonomisk makt och fysisk makt (jfr Udehn, 1996 s. 150-164). Dessa tre former av makt visar sig även vara tillämpliga i diskussioner kring samverkan mellan frivilliga organisationer och kommuner. Den normativa makten handlar om att bestämma hur någon annan skall tänka. Ekonomisk makt handlar om att en part har ekonomiska

resurser och skulle kunna förändra den andre partens handlingsmöjligheter. Den fysiska makten handlar om att tillfoga den andra parten fysisk smärta. Makt kan sägas handla om att ha kännedom om sin eller den andres styrka, eller tron på att man vet den andres styrka.

### **Normativ makt**

Den normativa makten bygger enligt Ahrne och Roman (aa) på rådande kollektiva normer utvecklingen av dessa normer (se även Korpi, 1985, Lorentzen, 1993, Pfeffer och Salancik, 1978). En part kan använda den normativa makten för att förändra tankesättet och varseblivningen hos en annan. Part X använder sin normativa makt för att förmå part Y att förstå, att ett viss handlingsätt är rätt eller fel med hänvisning till gällande normer och konventioner. Den normativa makten är riktad mot människors medvetande. Att utöva normativ makt är kostnadsmässigt effektivare för en organisation än att använda fysisk makt och därför menar Korpi (1985) att man kan förvänta sig att organisationer investerar mer i det normativa maktutövandet. Vilka normativa inslag kan få reglera förhållandet mellan frivilliga organisationer och kommuner? Ett exempel på en tydlig norm som gäller förhållandet mellan kommunen och frivilliga organisationer är att frivilliga organisationer skall komplettera och inte ersätta kommunal verksamhet. En inte alltid synlig men i detta fall mycket viktig aspekt av det normativa maktutövandet har att göra med vem som sätter upp dagordningen för ett möte, vem som skriver mötesanteckningar, vem som avgör vad som skall diskuteras eller inte, vem som bestämmer om det skall fattas beslut eller inte. Detta skulle kunna kallas icke-ärenden, och det är sådant som just har att göra med att man ser till att vissa saker inte synliggörs eller diskuteras (aa). I ett delprojekt menade representanter från frivilligorganisationer att de blivit överkörda av kommunen och inte fått möjlighet att påverka dagordningen. En annan norm som kan innebära en maktaspekt är att frivilliga organisationer bara tillskrivs positiva värden. Detta menar jag är helt och hållet en empirisk fråga huruvida en frivillig organisation utför enbart positiva och goda handlingar (jfr Henriksen, 1996).

### **Inom vilka områden kan frivilliga organisationer och kommuner samverka**

Inom vilka områden frivilliga organisationer och kommuner kan samverka kan hänföras till den normativa aspekten av makt. Kommuner har organiserat viss verksamhet under lång tid, det vill säga

har utvecklat vad som närmar sig en form av verksamhets- och kunskapsmonopol. Därtill har det inom det kommunala området utvecklats yrkeskategorier med professionsanspråk, det vill säga yrkesgrupper som själva vill avgöra hur och varför ett arbete skall utföras. Professioner kan ses på följande sätt:

En profession är en yrkesgrupp som är väl avgränsad och som har en monopolställning på att utföra vissa typer av arbetsuppgifter. En professions yrkesutövande bygger på vetenskaplig kunskap. Utvecklandet och utlärandet av denna kunskap kontrolleras i stort sett av professionen själv. /.../ Tillhörighet till en profession ger också auktoritet och rätt att uttala sig och besluta om frågor som rör professionens yrkesområde (Ahrne, Roman och Franzén 1996, s. 197).

De säger vidare att läkare och lärare brukar räknas till professionskategorin. Sjuksköterskor och socialsekreterare brukar däremot ses som semiprofessionella, det vill säga att gruppen inte helt själv kan kontrollera yrkeskårens kunskapsproduktionen. Att tillhöra en profession gör att man får tillgång till ett visst språk, ett sorts kulturellt kapital, som ger de professionella grupperna makt inom organisationerna, men även i förhållande till andra organisationer (aa). En företrädare för en semiprofession säger: ”Det ideella kompletterar det professionella och får inte ersätta det” (31). Frivilliga medarbetare skall handledas av en professionell, säger samma företrädare. I ett av delprojekten säger vidare den kommunalt anställda att det är viktigt med yrkeskåren. Man har förtroende för den som har en viss utbildning. ”Det blir så mycket enklare i allt om man möts som kollegor med samma grundutbildning” (23). Makten är dock inte given för en grupp. Även om en profession har makt och inflytande vid ett visst tillfälle, så kan nya grupper uppträda och ha professionsanspråk, vilket kan medföra att makten kan förskjutas.

Finns det någon begränsning inom vilka områden kommunen och frivilliga organisationer kan samverka? Egentligen finns det inget givet svar på detta, utan sådan samverkan kan ske i princip inom alla kommunala områden. Det finns dock vissa områden som kommunen har en lagstadgad skyldighet att utföra verksamhet inom. Kommunen är myndighetsutövare i vissa frågor, och på dessa områden kan inte kommunen samverka med andra, mer än i begränsad omfattning (jfr Bring, 1999). Sannolikt är det dock lättare för både kommunen och frivillig organisation att samverka utanför kommunala kärnområden; utbildning, hälsovård och social omsorg (se till exempel Bring, aa, Lundström och Wijkström, 1997). Dessa områden är traditionella områden inom kommunal verksamhet och där finns många med specialistutbildning och professionsanspråk. Men även inom traditionella kommunala områden sker det förändringar. Kommuner konkurransutsätter till exempel

olika verksamheter och nya aktörer etablerar sig. Ett traditionellt kommunalt och offentligt område har dock hittills utgjort ett undantag: äldreomsorgen, som av olika skäl är mer öppen för samverkan än vad man är inom andra kommunala områden. Man kan anta att de senaste årens stora förändringar av huvudmannaskap har präglat området och att man därigenom är mer öppna för nytänkande och nya organisatoriska lösningar.

Lorentzen (1993) fann i en studie att staten vände sig till frivilliga organisationer därför att staten saknade kompetens (se även Henriksen, 1996). Detta gjorde att de frivilliga organisationerna hade ett bra förhandlingsutrymme till att börja med, men att det successivt försämrades. Jag menar dock att denna tendens att vilja dominera frivilliga organisationer förutsätter att stat och kommun har resurser att expandera, för att införliva området i sin verksamhet. Frivilliga organisationer kan också utveckla olika strategier för att bevara sin särart. Nordfeldt talar om att de frivilliga organisationerna i hennes studie har utvecklat nischer, det vill säga att frivilliga organisationerna har en särart som andra organisationer eller kommunen inte har. Meeuwisse och Sunesson (1998) menar vidare att vissa frivilliga organisationer utvecklat ett skyddat område för sin verksamhet genom att vara lojala gentemot staten. De frivilliga organisationerna blir samarbetspartner och experter inom sina områden. Hand i hand med detta följer, menar de, en process av professionalisering.

Lorentzen (aa) hävdar att professionernas strävan att dominera sitt arbetsfält med metoder och språk även påverkade de frivilliga organisationernas arbetssätt, och han menar att professionernas inträde i frivilliga organisationerna kan ha större betydelse än den offentliga styrningen. De frivilliga organisationerna anställer personal för att kunna vara ett komplement, alternativ eller ersättning till kommunen. Nordfeldt har i sin avhandling om "Hemlöshet i välfärdsstaden" (1999) funnit att de frivilliga organisationerna anpassat sig till nya krav från kommunen, och en tendens är att man söker personal med viss kompetens för att vara marknadsmässigt intressant. Johansson (1999) har i en fallstudie i Göteborg funnit att de kommunala aktörerna ställt "... relativt detaljerade krav (på till exempel personalbemanning)..." (s. 18) för att de frivilliga organisationerna skulle få stöd för att etablera nya verksamheter. Men han säger samtidigt att kommunen ändå försökt att vara angelägna om att de frivilliga organisationerna skall behålla sin särart. Närheten till offentliga aktörer, det stora ekonomiska beroendet samt en ökad professionalisering kan sammantaget antas ha en kommunalt normerande inverkan på de frivilliga organisationerna. För att hårdra det hela kan frivilliga

organisationer bli ”kommunala frivilligannex”. Samtidigt pekar Johansson på att kommunerna blir beroende av de frivilliga organisationerna. Han säger:

För det första har kommunens funktionella beroende av de båda organisationernas<sup>5</sup> (relativt billiga) verksamheter ökat i takt med att antalet egna vård- och behandlingsplatser inom bl.a. missbrukarvården skurits ned. Det skulle vara kostsamt för kommunen att återigen bygga upp denna kapacitet. Kommunen är dessutom ”symboliskt” beroende av organisationerna. Politikerna från olika block hävdade... att det var ett självändamål att kunna erbjuda alternativa vård- och behandlingsformer, och här uppbär de ideella organisationerna en särskilt hög legitimitet (aa, s. 20–21).

Samverkan mellan frivilliga organisationer och kommuner kan också vara ett sätt för kommunen att inte organisera egen verksamhet på ett område kommunen har ansvar för (jfr Meeuwisse och Sunesson, 1998).

### **Olika förutsättningar för samverkan**

Sättet att organisera verksamhet berör även området normativ makt. Den organisation som verkat länge kan göra anspråk på att den vet hur ett problem skall lösas. Kommuner och frivilliga organisationer talar ibland olika ”språk”, vilket bland annat kan härledas till deras historia och sätt att organisera verksamheten på. En kommun har oftast en lång historia som organisation och är dessutom en stor organisation, vilket färgar av sig på kommunernas sätt att fungera och organisera sin verksamhet på. Papakostas (1997) säger att etablerade organisationer kan ha strukturella fördelar gentemot nya organisationer, dels för att de har lättare att ackumulera resurser och dels för att ”fattade beslut utgör förutsättningar för de efterkommande” (s. 9). Detta betyder att det kommunala sättet att lösa olika problem kan bli ett dominerande tankesätt och åtföljande språk som även frivilliga organisationer får anpassa sig till. Gamla organisationer har en säkerhet och historia som gör att de kan vara dominerande inom ett område. Nybildade och små organisationer har inte denna historia. Detta gör att nya organisationer kan ha ett friare förhållningssätt samtidigt som de av andra aktörer inte tas på fullt allvar. I nya och små organisationer kan man bedriva verksamhet mer informellt, där finns inget större behov av specialisering och samordning och den främsta drivkraften är människors engagemang.

---

<sup>5</sup> Stadsmission och KF Länken i Göteborg, (min kommentar).

För att belysa olikheten att organisera verksamhet på i kommun och frivillig organisation har Webers byråkrattypologi<sup>6</sup> använts.

<b>Vad kännetecknar en byråkrati enligt Weber</b> (se Ahrne, 1989, s. 190).	<b>Kommun</b>	<b>Frivillig organisation</b>
1. En specialisering avseende olika områden.	Inom kommunen sker en klar specialisering inom olika områden.	Viss specialisering sker. Framförallt sker det specialisering inom stora frivilliga organisationer
2. En klart definierad hierarki av beslutsfattare med olika uppgifter och kompetens och en bestämd karriärväg.	Kommunen har en hierarki av beslutsfattare och olika karriärvägar.	I de flesta organisationer finns en hierarki. Medlemmar i en frivillig organisation utför ofta olika uppdrag och man kan ha vissa krav på kompetens. I större organisationer är hierarkin och karriärvägarna tydligare.
3. Byråkratin bygger på skrivna dokument som kan bevaras.	I kommunen dokumenteras beslut på skrivna dokument. Korrespondensen inom kommunen är ofta skriftlig. Dessa är vidare offentliga handlingar	I frivilliga organisationer dokumenteras beslut oftast på skrivna dokument. Korrespondensen är ofta skriftlig, men faller inte under någon offentlighetsprincip. I nya och små frivilliga organisationer sker både beslutsfattande och korrespondens mer informellt.
4. Rekrytering och befordran av anställd inom byråkratin sker enligt utbildningskompetens. Byråkratin kräver specialister.	Inom kommunen rekryteras till största delen personal med speciell kompetens och utbildning. Kravet på specialister är till exempel inom det sociala området stort.	Rekrytering av medlemmar sker ofta utifrån att människor är intresserade av en fråga. För många medlemmar blir medlemskapet en livsstil. I stora frivilliga organisationer rekryteras och befordras människor i större utsträckning efter utbildningskompetens. Stora frivilliga organisationer har behov av specialister.
5. Arbetet inom byråkratin är en heltidssyssla, som ger en inkomst som det går att leva på.	Arbetet är till huvuddelen organiserat som heltidsarbete.	Arbetet utförs framförallt som frivilliga och obetalda uppdrag. De anställda får inkomster som de kan leva av.
6. Arbetet inom byråkratin följer generella regler, som kräver en viss inläring.	Stora delar av den kommunala verksamheten är reglerad, framförallt inom kommunens kärnområden.	De frivilliga organisationerna har vissa formella regler (stadgar), men de flesta reglerna är informella.

<sup>6</sup> Ett sätt att organisera verksamhet på oavsett om det är privat, offentlig eller frivillig verksamhet.

Analysen pekar på att det kan finnas stora skillnader mellan sättet att organisera verksamhet på i kommunen och frivilliga organisationer. Men skillnaden minskar betydligt när den frivilliga organisationen är stor och gammal då den sannolikt som organisation kommer att ha många likheter med den kommunala organisationen. Gamla och stora organisationer utvecklar byråkrati (Scott, 1981, Szulkin, 1993). Den största skillnaden mellan frivilliga organisationer och kommuner ligger kanske i att kommunen anställer personal och kräver att personalen skall ha viss utbildningskompetens. De frivilliga organisationerna har drygt 80 000 anställda (omräknat till heltid) (Lundström och Wijkström, 1997). Detta skall jämföras med den frivilliga insatsen som kan uppskattas till motsvarande 200 000 heltidsarbetande (Jeppsson Grassman och Svedberg, 1999). De visar vidare i sin befolkningsstudie att cirka hälften av den vuxna befolkningen utför oavlönade i frivilliga organisationer. Den frivilliga organisationen baserar framförallt sin verksamhet på frivilliga och ideella insatser, vilket inte en kommun gör.

Kommuner har, med ökad storlek, vidare utvecklat komplicerade beslutsvägar och hierarkier. Det kan bitvis vara svårt att för en utomstående få en inblick i beslutsfattandet, speciellt då förvaltningen tenderar att vara självständig. Papakostas (aa) menar att statstjänstemän har varit påverkade av myndighetens historia och sätt att varsebli verkligheten och detta har gjort att tjänstemännen handlar i enlighet med gamla vanor istället för att anpassa sig till de nya politiska besluten. Samma situation kan antas finnas i kommunen, och förvaltningen kan bli ett eget normativt maktcentrum oavsett politiska beslut. I ett delprojekt var det sittande kommunalrådet mycket positiv till samverkan, men trots detta dröjde det nästan ett år innan projektet var förankrat i förvaltningen och kunde starta.

Sammanfattningsvis kan man anta att kommunen utgör ett viktigt normativt maktcentrum för att den har organiserat verksamhet under lång tid och för att mycket av kommunens verksamhet bedrivs av yrkesgrupper med professionsanspråk. Det finns dock, framförallt stora frivilliga organisationer med hög legitimitet, som också kan utgöra viktiga normativa maktcentrum (till exempel Rädda Barnen, Röda Korset, PRO, IOGT). Men det är rimligt att tro att de frivilliga organisationerna inte i alltför hög grad får kritisera stat och kommun, för då kan de få problem med resurstilldelning (jfr begreppet kooptering, Meeuwisse och Sunesson, 1998). Man kan skilja på frivilliga organisationer som arbetar med en fråga som kommunen normativt kan omfatta (frivilliga organisationerna som kan vara kritiska till kommunens verksamhet, men inom vissa godtagbara gränser för kommunen) och frivilliga organisationer som är starkt kritiska till kommunens verksamhet (jfr Schwartz och Paul,



1992). Frivilliga organisationer som är starkt kritiska till offentlig och kommunal verksamhet får sannolikt finansiera sin egen verksamhet.

Samverkan mellan kommun och frivilliga organisationer kan sannolikt enklare ske inom områden som är marginella inom kommunen eller i verksamheter som inte har professioner. Därutöver kan man anta att samverkan kan ske inom nya områden där kommunen saknar erfarenhet och tradition.

### **Ekonomisk makt**

Ekonomisk makt handlar om att olika parter har olika tillgång till resurser vilket påverkar deras handlingsmöjligheter (Ahrne och Roman, aa). Hur påverkar då den ekonomiska makten förhållandet mellan frivilliga organisationer och kommuner?

En fråga som återkommer är frivilliga organisationers behov av finansiella medel. Skulle frivilliga organisationer samverka med kommunen om den inte var en möjlig källa till resurser (jfr Magnusson, 1997)? Antag att den frivilliga organisationen på egen hand skulle kunna erhålla de medel och resurser den behövde för att bedriva verksamhet, skulle den trots detta ingå i en samverkan med kommunen? Svaret är hypotetiskt men förmodligen nej. Frivilliga organisationer kan trots detta ändå välja att ingå i samverkan därför att det ger den frivilliga organisationen möjlighet att påverka och att man får tillgång till kommunens kontaktnät och kompetens. Kommuner håller på att förändra sitt bidragssystem för de frivilliga organisationerna. I en av de undersökta kommunerna är tanken att politikerna skall prioritera områden som är angelägna för dem. Därefter skall tjänstemännen bjuda in frivilliga organisationer att inom de prioriterade områdena inkomma med intressanta projektförslag. Kort sagt kan man säga att detta är en upphandlingssituation, som är mycket olik den bidragstradition som Sverige historiskt har haft. Det är en omställning från röst till service (Lundström och Wijkström, 1997). Med röst menas att den frivilliga organisationen artikulerat en grupp människors intressen och behov, och med service menas att den frivilliga organisationen utför uppdrag åt den offentliga sektorn. I Norge talar man om utvecklingen av en resultatkultur när det gäller interaktion mellan frivillig organisation organisationer och det offentliga (Lorentzen et al, 1995) och detta verkar vara på väg och bli giltigt även i Sverige. Det offentliga ställer krav på resultat och kräver olika redovisningar för att de frivilliga organisationerna skall få

finansiering. I Göteborg har man till exempel under 1990-talet utvecklat mer företagsorienterade ekonomistyrningsmodeller inom kommunen av enligt konceptet ”köp och sälj” och detta har kommit att dominera kommunens ekonomistyrning (Johansson, 1998). Detta synsätt har också påverkat förhållandet mellan kommun och de frivilliga organisationerna. Johansson säger att:

Kravet på likformighet i resursfördelningen kan förklaras av att de kommunala aktörerna tycks ha betraktat de ideella organisationerna som ett slags informellt annex till den offentliga förvaltningen (aa, s. 20).

De frivilliga organisationerna i Göteborg har utvecklat olika strategier för att möta kommunens krav och Stadsmissionen har inrättat en controllerbefattning för att kunna handha den nya ekonomiska styrningen. Ett annat område som återkommer är projektfinansiering (och även bidragsgivning). Frivilliga organisationer återkommer till att det är svårt att bedriva en verksamhet på lång sikt, när man först i december får veta om organisationen får pengar eller inte för kommande år. Denna problematik hänger samman med kommunens årliga budgetprocess. Kommunen kan vidare ha tecknat ett flerårigt kontrakt med den frivilliga organisationen om tillhandahållande av en verksamhet, men när det gäller finansieringen bibehåller man ändå den traditionella årliga budgetmodellen. Muntliga överenskommelser mellan frivilliga organisationer och kommuner kan ensidigt revideras, när kommunen inte är nöjd med det resultat som den frivilliga organisationen presterat. Den frivilliga organisationen binds upp och måste anpassa sig till den kommunala modellen. Lorentzen (1993) fann i Norge att de frivilliga organisationerna var för små för att påverkas av den offentliga sektors sätt att organisera sin verksamhet. De frivilliga organisationerna kopierar kanske inte direkt statens och kommuners sätt att organisera sig på, däremot får de frivilliga organisationerna anpassa sig till den offentliga verksamhets krav och sätt att arbeta (se även Johansson, 1998).

Gemensamma projekt är en ny arbetsform mellan kommun och frivilliga organisationer. När det gäller verksamhet till exempel för svaga grupper, har projekt initierats som förmodligen annars inte skulle ha startats (Haberman, 1993, Svedberg, 1993). Små frivilliga organisationer har dock svårare att få projektpengar visar danska erfarenheter. En annan erfarenhet av projekt är att de läggs ned efter projekttidens slut oavsett om de har varit framgångsrika eller inte. En vanlig formulering i projekt är att man inom ordinarie verksamhet skall överta projektets uppgifter och finansiering efter projekttiden. Detta kan vara svårt om inte extra medel utanordnas. I en kommun säger man:

”Knöligheten med alla projekt är vad gör man efter tre år?” (5). Vidare säger man att det aktuella samverkansprojektet är något man bedriver utanför den kommunala verksamheten. ”Ni få själva försöka lägga upp verksamhet och plocka upp intressenter och marknadsföra er” (5). Kommunen frikopplar projektet i förhållande till den kommunala verksamheten. Frivilliga organisationer frikopplar även projekt från den ordinarie verksamheten. Man skapar nya organisatoriska former för att organisera projektstyrning och för att tillgodose kommunala krav på insyn. I ett delprojekt menar en representant från en frivillig organisation att den ordinarie verksamheten blivit beroende av att det finns anställda inom projektet. Man säger: ”Skulle inte projektet lyckas/.../tror jag att den öppna verksamheten (den ordinarie, min kommentar) får det tuffare” (13). Det har inneburit en trygghet, menar man, att ha anställda. Projektet som samverkansform kan ge den frivilliga organisationen mer pengar än den på egen hand skulle kunna erhålla. Den frivilliga organisationen gör dock ett val när den väljer att samverka med kommunen i projekt. Den frivilliga organisationen får också räkna med att kommunen på olika sätt kommer försäkra sig om att pengarna används på ett effektivt sätt. Det ligger i kommunens intresse att bevaka att medborgarnas medel används på ett betryggande vis. I en kommun uttrycker man även att det finns en projektrötthet. Mycket verksamhet har startat, och det blir ingen kontinuitet efter projekttidens slut.

Finansiering och bidragsgivning till frivilliga organisationer är ett område som är närmast ogenomträngligt (se Bergmark, 1994). Bidrag och ekonomiska medel kan komma från stadsdelsförvaltning, stadsdelsnämnder, förvaltning, kommunala nämnder, kommunstyrelse, länsstyrelse, landsting, statliga verk och myndigheter, departement och även från EU. Därutöver finns olika former av arbetsmarknadspolitiska åtgärder som till exempel lönebidrag som kan komma en frivillig organisation tillgodo. Regelverket kring bidrag och projektfinansiering kan kanske ses som ett lapptäcke av kompromisser (jfr Ahrne, 1989) och borde därför studeras mer ingående. Frågan om bidrag till och finansiering av frivilliga organisationer är intimt förknippad med möjligheten att kunna bedriva frivillig verksamhet. Idag tenderar denna viktiga fråga för frivilliga organisationer att behandlas styvmoderligt och konsekvenserna av förändrade regler och tillämpningar har inte studerats. Sammantaget är frivilliga organisationers behov av resurser en central fråga, och de frivilliga organisationerna får anpassa sig till de kommunala systemen. Kommunerna kan närmast diktera villkoren för föreningslivet, därför att kommunen har den resurs som de frivilliga organisationerna saknar och är beroende av. Johansson (1997) skriver att Landstinget i Stockholm som stor organisation kan kräva att deras underleverantörer anpassar sig till deras

leveransbestämmelser. Men bilden är något mer komplicerad, för att det krävs att kommunen både skall ha resurser och kompetens att följa upp de frivilliga organisationernas verksamhet. En kommunal tjänsteman uttryckte till exempel att kommunen saknade kompetens för att göra utvärderingar. Företrädare från kommuner och frivilliga organisationer utvecklar vidare personliga relationer och man är angelägna att bibehålla dem (se Johansson, 1998, Olsson, 1998). Detta kan motverka maktutövning. I ett delprojekt kände den kommunale tjänstemannen företrädaren från den frivilliga organisationen före projektstart. Kommunala företrädare – politiker och tjänstemän – kan vilja ha goda framtida relationer med den frivilliga organisationen. Kommunen kan vidare ha blivit beroende av den frivilliga organisationen inom ett visst område (se Johansson, 1999).

### ***Fysisk makt***

Utövande av direkt fysisk makt skulle innebära att en organisation tvingar den andra att handla på ett visst sätt. Fysisk makt kan också utövas indirekt genom förtäckta hot (Udehn, 1996). Fysisk makt i ett förhållande riktar sig mot den andre partens kropp, det vill säga i form av misshandel eller hot om misshandel (Ahrne och Roman, aa). I förhållandet mellan frivilliga organisationer och kommuner förekommer inte direkt fysiskt våld. Däremot kan det förekomma hot eller förtäckta hot som kan innebära inskränkningar eller nedläggning av verksamhet om hoten realiseras<sup>7</sup>. Dock skall det sägas att det antagligen inte är kommunens avsikt att hota den frivilliga organisationen, men den frivilliga organisationen befinner sig ofta i en beroendeställning och vågar kanske inte säga nej. Hot kan vid första påseende se ut som ett lovande förslag. Till exempel kan frivilliga organisationer inbjudas för att diskutera reglerna för bidragsgivning eller former för utvärdering. Jan Arne Magnusson säger: ”Sett ur ett organisationernas perspektiv är representation i statliga organ och löften om utökade resurser ett gudfadersförslag – an offer you can’t refuse” (1997, s. 36). I ett projekt uppmanades projektledaren (som var anställd av en frivillig organisation) att söka upp kommunens stadsdelar för att marknadsföra verksamheten. Uppmaningen kom efter att den kommunale tjänstemannen inte var helt nöjd med det resultat som projektet presterade. Uppmaningen var inget hot, men eftersom det var den kommunale tjänstemannen som uttalade detta och denne hade ett avgörande inflytande på projektets finansiering genomförde projektledaren en resa till alla stadsdelar och lade projektarbetet

---

<sup>7</sup> Symboliskt kan man anta att en organisation tar ett stryptag på den andre organisationen eller blockerar tillflödet av nödvändiga resurser för den andre organisationen.

helt åt sidan. Det kan vara svårt för en frivillig organisation att säga nej till ett erbjudande som kommunen gör, därför att den frivilliga organisationen inte vill riskera att upplevas som besvärlig och ointresserad. Detta skulle kunna ligga organisationen i fatet vid ett senare tillfälle och vid bidragsgivning. Meeuwisse och Sunesson (1998) talar vidare om kooperering som innebär att:

...hotfulla element neutraliseras genom att de ges plats i beslutsprocessen, eller offentligt stöd i olika former. Från statens synpunkt har kooperering den dubbla fördelen att en aura av respektabilitet efter hand överförs från de kooperade delarna till förvaltningen som helhet vilket underlättar förvaltningens auktoritet inom en samhällssektor, samtidigt som det garanterar myndigheten god tillgång till den kooperade organisationens expertis. Organisationerna går med på detta, eftersom det gör dem starkare och ger dem mer inflytande. Men kooperering förutsätter ofta att organisationerna anpassar sig efter krav utifrån (aa, s. 177).

Frivilliga organisationer kan också använda denna koopereringsstrategi. I ett delprojekt ansåg man att det var viktigt att den kommunale tjänstemannen – som arbetade med bidrag till frivilliga organisationer – involverades i arbetet. Man var mycket ärlig mot honom och gav honom insyn och sökte samtidigt ta del av hans omvärldskunskaper. Representanten för den frivilliga organisationen säger vidare att: ”Vi är medvetna om att vi inte längre lever i en anslagsfinansierad värld, utan i ett köp-säljssystem, där denna typ av verksamhet måste hitta sin nisch och sälja sig på en vårdmarknad om man så vill” (13). De är medvetna om att verksamheten är beroende av att det offentliga köper tjänster. Vidare menar den frivilliga organisationen att om man inte har goda relationer med kommunen, stängs möjligheten till fortsatt finansiering.

### ***Makt över tiden och jakten på resultat***

Ett återkommande mantra som i vår är tid och tidsanvändning. Allt skall avklaras på kortaste möjliga tid. Resultat, prestationer och köp- och säljssystem är nyckelord inom den kommunala resursanvändningen (se till exempel Johansson, 1998). Därutöver är projekt ett modernt sätt att organisera verksamhet på, och projekt har en tidsgräns.

Sverige lever i en internationell miljö, och det sker ett ständigt utbyte av tankar och idéer. Både kommuner och frivilliga organisationer (ofta de stora och gamla) åker ut i världen och låter sig inspireras av nya arbetssätt (jfr Papakostas och Ahrne, 1994). Frivilliga organisationer anpassar sig till de rådande kraven och är själva också pådrivare av utvecklingen. Frivilliga organisationer utför

alltmer service till det offentliga. Det har tidigare rått en enighet om att de frivilliga organisationerna skall vara ett komplement till den offentliga verksamheten, men detta förhållande håller på att förändras. En företrädare för Svenska Kommunförbundet sa att frivilliga organisationer inte längre bara är *komplement* till offentlig verksamhet utan också är *ersättning* (för vidare begreppsdiskussion se Blennberger, 1993). Det vill säga att tankarna ”från röst till service” håller på att få fotfäste i landet, om än i begränsad skala. Ett annat uttryck för detta är de frivilliga organisationernas egen önskan om att befinna sig i täten; alltså diskuterar man management, det vill säga hur man skall rekrytera frivilliga och hur man skall få frivilliga att utföra ett arbete till en viss kvalitet. Vidare diskuteras hur man skall certifiera sina tjänster enligt någon gällande standard, till exempel ISO 9000 (internationell standard för kvalitet). Jeppsson Grassman och Svedberg (1999) visar också att människors utbildningsnivå är en viktig bestämningsfaktor för frivilligt arbete och antar att detta kan bero på att föreningarna ställer högre krav på kompetens. Projekt och projektfinansiering kan vidare ses som ett utslag av den resultatorientering som finns inom kommuner. Projekt kan vara ett intressant sätt för frivilliga organisationer att bedriva verksamhet på, genom att de kan få tillgång till resurser som de annars inte skulle få och möjlighet att anställa personal.

Tid som särskild kvalitet verkar ha mist sin betydelse. Allt går snabbare och mycket skall tidsbegränsas. Tid kan i viss typ av verksamhet ha mycket stor betydelse. Att bygga förtroenden tar tid, speciellt bland människor som befinner sig i samhällets utkant och är starkt misstänksamma mot andra människor och organisationer (framförallt offentliga). Människor i frivilliga organisationer har givit av sin tid och det har fått ta tid. Jeppsson Grassman och Svedberg beskriver den kritiska hållning som Stadsmissionen har till den tidtabell som bestäms av kommunala tjänstemän och politiker (1993). Denna kommunala tidtabell ger, menar Stadsmissionen, inte möjlighet för människor att bryta med sitt destruktiva liv. Den nya typen av frivillighet bygger på att människor ställer sin tid till förfogande, låt säga ett par timmar i veckan, och då vill de ha specifika arbetsuppgifter att utföra. Jeppsson Grassman och Svedberg (1999) fann bland annat en tendens, när det gäller frivilligt arbete, att människor begränsar sitt engagemang och gör avgränsade insatser. Projekt skall genomföras och avslutas på en viss tid.

### **Avslutande makreflektioner**

En kommunal representant menade att det var av största vikt att skapa maktbalans. Hon sa att det gäller att skapa jämvikt och balans, det vill säga att kommunen framförallt delar med sig av sin makt. Hon hade lärt sig att det fungerade bäst när båda parter hade fått ett jämbördigt förhållande, och hon lade ned tid på att skapa strukturella förutsättningar för detta. Det är framförallt kommunen som får göra en bedömning av risken med att balansera makten. Erfarenheten från några delprojekt visar dock att mycket tid och energi kommer att åtgå för att diskutera dessa frågor och att det kan vara ett ämne för konflikter.

Stora och gamla frivilliga organisationer kan sannolikt lättare samverka med kommunen utan att tappa sin särprägel. Detta beror på att stora och gamla frivilliga organisationer ofta har andra finansieringskällor än kommunen och att de har stor legitimitet. Samverkan kan ske i princip på alla kommunala områden, men sker sannolikt enklast på områden där kommunen inte har en lång tradition att utföra arbetet och där det inte finns professioner eller semiprofessioner.

Samverkan kan ske informellt och kan vara ett sätt att lära känna varandras likheter och olikheter. En nyckel till att skapa förutsättningar för samverkan kan vara att skapa jämbördiga maktförhållanden.

Makt och strukturer kan sägas skapas och återskapas av individer och kollektiv, i form av upplevda behov eller föreställningar. Vissa organisationer har mer makt, för att de har *ackumulerat en stor mängd resurser* (se till exempel Johansson, 1997, Korpi, 1985). Detta ger organisationen makt över andra organisationer i en viss kontext. Det är den ena dimensionen av makt. Den andra dimensionen av makt är att människor och kollektiv *tillmäter eller ger organisationer makt*. De har ett utbyte av att ge organisationen makt, till exempel för att få tillgång till resurser eller legitimitet (jfr Latour, 1998). Makten skapas eller återskapas för att man vill upprätthålla en ordning, en struktur eller för att man vill få tillgång till resurser. Omdefiniering av strukturer är en trög process, därför att våra individuella och kollektiva föreställningar sitter djupt; ibland är de nedärva av generationers upplevelser och anpassning. Vid nya betingelser uppstår nya förhållanden, nya maktstrukturer, vilket för en forskare inom samhällsvetenskapen är en stor utmaning men framförallt ett uppgivet konstaterande. Finns det möjligen en värld utan makt och strukturer?

## **Förberedelser för samverkan**

I det förra avsnittet diskuterades olika aspekter av makt och hur makten kunde påverka möjligheten till samverkan. Här nedan kommer jag att avhandla förberedelser för samverkan, men först resonerar kort om förutsättningar för att samverka. Därefter tar jag upp mer eller mindre komplexa samverkansformer. Jag antar i följande avsnitt att samverkan sker i en komplex form, med vilket menas ett utbyte av information, ekonomi och medarbetare. Vidare diskuterar jag varför man skall samverka, vilka behov som finns, vilka mervärden som kan skapas och vad som kort kan beskrivas som ledarskapets betydelse.

### ***Förutsättningar för samverkan***

Innan samverkan diskuteras behöver jag kort diskutera förutsättningar för att samverkan skall kunna ske. Det kan tyckas självklart att vi i detta rika och välutvecklade land har förutsättningar för samverkan mellan kommunen och frivilliga organisationer, men verkligheten kan se annorlunda ut.

Sverige anses både nationellt och internationellt som ett föreningsstätt land (se till exempel Jeppsson Grassman och Svedberg, 1999). Man talar ibland om Folk rörelsesverige för att understryka denna bild. Bakom medlemssiffrorna kan det dock dölja sig en annan bild. I vissa delar av landet eller i vissa stadsdelar är föreningslivet obefintligt eller mycket tynande (aa). Det är stadsdelar där det saknas folkrörelsetraditioner och där befolkningen lever i utsatta miljöer. Förenklat kan man anta att det finns ett samband mellan en befolknings utsatthet och antalet föreningar eller medlemskap i föreningar. Det vill säga; i städer eller stadsdelar med sociala problem finns det få föreningar. I dessa stadsdelar saknas förutsättningar för föreningsliv och därmed också för samverkan med kommunen eller stadsdelsförvaltningen. Ett samband som man har kunnat påvisa på samhälls- eller organisationsnivå är en positivt korrelation mellan antalet föreningar på en plats och nybildande av föreningar (Lofland, 1996). De etablerade frivilligorganisationerna fungerar som en träningskola och skapar de nätverk som är nödvändiga för att föreningar skall kunna bildas och fortleva. På individnivå har det tidigare funnits en vida spridd föreställning att om människor organiserar sig om de är tillräckligt missnöjda med sina förhållanden. Detta är inte helt sant. Det är människor med



resurser (pengar, tid och kunskap) som bildar och driver organisationer (aa). Lofland menar vidare att det på samhälls- eller organisationsnivå finns gynnsamma faktorer för bildande av frivilliga organisationer och dessa är till exempel demokrati, välstånd i ett samhälle, tillgång till ledare, tillgång till andra frivilliga organisationer. Nya organisationer kan uppstå om människor är missnöjda, men det behövs kanske framförallt resurser och ledare för att det skall bli en förening (Olsson, 1999). Jeppsson Grassman och Svedberg (aa) talar i svenska sammanhang om tillgången till sociala arenor. De som har tillgång till dessa arenor genom arbeten och föreningsliv är aktiva. De fann vidare en stor grupp av människor – 23 procent – som inte var aktiva. De säger: ”... gruppen domineras av lågutbildade, låginkomsttagare i storstäder, som dessutom haft föräldrar som själva inte varit föreningsaktiva” (s. 172). Detta innebär att man kan anta att det finns ett negativt samband mellan socioekonomiskt svaga grupper och livaktigheten i föreningslivet (se Lofland, aa). Innan samverkan kan bli aktuell i utsatta områden kan det vara nödvändigt att stödja föreningslivet både kommunalt och via andra frivilliga organisationer.

### ***Olika samverkansformer***

Samverkan kan ske i olika former, från informella möten till reglerade och formaliserade utbyten. De informella mötesformerna är minst förpliktigande för både kommunen och frivilliga organisationer. De formaliserade samverkansformerna ställer sannolikt större krav på aktörerna. Här är ett försök till en lista över några vanliga samverkansformer som kommuner och frivilliga organisationer använder:

1. Informationsutbyte mellan aktörer, samrådsgrupper och vara remissinstanser sinsemellan.
2. Kontakter och former för föreningsstöd, tillgång till lokaler och ekonomiskt stöd från kommunen.
3. Projekt<sup>8</sup> och verksamheter.
  - 3.1 Kommunala projekt och verksamheter med frivilligarbetare.
  - 3.2 Projekt som drivs av en frivillig organisation och projektet bekostas helt eller delvis av kommunen.
  - 3.3 Gemensamma projekt eller verksamheter.

---

<sup>8</sup> Projekt är tidsbegränsade och verksamheter har inte denna tidsgräns.

#### 4. Frivilliga organisationer utför verksamhet på entreprenad.

- Punkt 1 avser framförallt ett *informationsutbyte*, vilket utgör den enklaste formen av samverkan.
- Punkt 2 avser framförallt ett *ekonomiskt utbyte*. Pengar och lokaler är centrala för den frivilliga organisationen och samverkan blir då mer komplex.
- Punkt 3–4 avser *informationsutbyte*, *ekonomiskt utbyte* och *medarbetarutbyte*. Dessa olika former av samverkan är de mest komplexa och kan kräva formaliserade organisatoriska lösningar.

*Informationsutbyte* är en mycket vanlig form av samverkan. Kommunen eller den frivilliga organisationen kallar varandra och utbyter information i en viss fråga. I en kommun genomför kommunen ett par gånger om året en endagsträff för alla aktörer som arbetar med hemlösa, både inom kommunen och inom frivilliga organisationer. *Samrådsgrupper* är en mer formaliserad variant av informationsutbyte. Kommunen kallar till exempel de organisationer som arbetar med äldre och handikappade och informerar dessa organisationer om nyheter, planer samt använder organisationerna som samtalspartners. Frivilliga organisationer kan vara *remissinstans* inom sitt verksamhetsområde, vilket är och har varit vanligt i svensk offentlig tradition, så kallad korporativ politik (se till exempel Magnusson, 1997).

*Föreningsstöd, tillgång till lokaler och ekonomiskt stöd* är kanske det mest vanliga utbytet mellan frivilliga organisationer och kommuner. En tendens är att kommuner försöker att specificera bidragen och styra dem till för kommunen önskade verksamheter. Det är dock svårt att få en överblick av stödets omfattning (se vidare Bergmark, 1994).

I *kommunala projekt med frivilligarbetare och kommunala verksamheter med frivilligarbetare* samverkar man med frivilliga organisationer. En vanlig variant är frivilligcentraler<sup>9</sup> som är en ny sorts organisation. Dessa centraler är vare sig ren kommunal verksamhet eller ren frivilligorganisations verksamhet utan man befinner sig däremellan. Frivilligcentraler kan bekostas av kommunala medel och ha kommunalt anställda, samtidigt som de har ett utvecklat samarbete med frivilliga organisationer. Det kommunala

---

<sup>9</sup> En frivilligcentral kan utgöra en förmedlings- eller väntjänst. Frivilligcentralen ”kopplar” här samman en person som vill besöka någon med den som vill ha ett besök. Frivilligcentral kan även vara en mötesplats för olika frivilliga organisationer.

inslaget är påtagligt, och man rör sig ofta på gränsen till det offentligas uppdrag, vilket betyder att roll- och ansvarsfördelning kan bli otydlig. Frivilligcentraler kan också bli potentiella konkurrenter till verksamhet som bedrivs av frivilliga organisationer (se vidare Johansson, 1998a, Lorentzen et al, 1995).

*Projekt som drivs av en frivillig organisation och som helt eller delvis bekostas av kommunen.* Projekt är kanske den form av samverkan som ökar mest. Ett skäl till ökningen kan vara att kommunerna har blivit alltmer resultatorienterade i sin verksamhet och detta gäller även stödet till frivilliga organisationer (Johansson, 1998). Kommunen bidrar med pengar till projekt som är intressanta för kommunen. Projekt som samverkansform verkar föredras av kommunen bland annat för att de anses enklare att följa upp än vanlig föreningsverksamhet. Kommunen kan härigenom dessutom stödja ur kommunal synpunkt önskvärd verksamhet utan att behöva ta direkt ansvar för verksamheten eller anställa egen personal. Kommunen kan vidare bestämma sig att i ett senare läge inte fortsätta att stödja projektet. Kommunen kan å andra sidan hamna i ett moraliskt dilemma och tvingas att fortsätta att stödja ett projekt som borde läggas ned. Ett sådant beslut skulle dock kunna ödelägga den frivilliga organisationen ekonomiskt om man har anställd personal.

En variant av projekt är *det gemensamma projektet*. Kommunen är oftast finansiär, men i projektet arbetar både representanter för frivilliga organisationer och kommunen tillsammans. Detta är en långt gången form av samverkan och man kan kräva att den formaliseras. I denna samverkansform kommer frågor kring makt, byråkrati och organisation att dyka upp. Vidare kommer frågor kring profession, metod, ideologi, arbetssätt och arbetsteam att bli aktuella. Det gemensamma projektet kan sedermera övergå i en permanent verksamhet.

*Entreprenad* är en form av samverkan som inte kommer att beröras här. Kommunen kan köpa tjänster av den frivilliga organisationen och den frivilliga organisationen blir då en serviceleverantör.

### **Varför skall man samverka – vilka behov finns?**

Vad menar jag med behov? I detta sammanhang menas med behov både sådant som är klart utsagt och sådant som mer utgör något slags missförhållande till exempel att individer är hemlösa, psykiskt

sjuka saknar en mötesplats, missbrukare saknar sysselsättning, gamla människor är ensamma och så vidare. I en av projektkommun hade en kommunföreträdare kunnat konstatera att det fanns konkreta behov bland medborgarna som inte den kommunala verksamheten kunde tillgodose. Denna kunskap hade han erhållit från den kommunala verksamheten. Han menade: ”Jag ser att det finns ett behov av att utveckla sociala kontakter. Jag tycker att man ser många människor som varit ensamma och farit illa, både på äldresidan och på handikappsidan” (5). Kommunen och frivilliga organisationer kan vidare verka inom samma område, och utbyte av information kan då utgöra ett behov. Diskussionen om behov i detta avseende avser inte sådan verksamhet som kommunen har skyldighet att utföra. Både inom kommunen och frivilliga organisationer finns det ofta kunskap samlad, men ibland kan det vara nödvändigt att göra en förundersökning. Kommunen och de frivilliga organisationerna har dessutom ofta olika bilder av samma fenomen, som endera kan komplettera eller konkurrera.

Inledningsvis beskrevs att samverkan innebär utbyte av någon resurs. I praktiken kan ibland själva samverkan få bli det centrala och inte utbytet av någon resurs. Både inom kommunen och den frivilliga organisationen kan man vara oklar varför man skall samverka. Det centrala blir att samverka eller för att riktigt förtydliga det, kan behovet av samverkan (enligt ovan) uppstå under resans gång. Denna typ av samverkan korresponderar inte så tydligt med verkligheten (jfr Ahrne, 1994). Samverkan mellan frivilliga organisationer och kommuner kan tendera att bli en ”innefråga” och inte minst är staten en pådrivare genom att utlysa pengar som förutsätter lokal samverkan (till exempel anhörigstöd). Kommuner kan vidare betrakta samverkan som en lösning på uppgifter som tillhör kommunens ansvarsområde men inte idag utför eller där kommunen av olika skäl tvingats att minska sina åtaganden. I en kommun säger en tjänsteman: ”Det blir kärnverksamheten som blir viktig. Det är inte sånt som kommunens personal har tid och möjlighet till att ägna sig åt. Det fanns helt enkelt ett behov av att utveckla samverkan med frivilliga organisationer” (4). Det finns inte resurser menar man och då ses frivilliga organisationer som ett alternativ. I en annan kommun diskuterade man vilken roll socialtjänsten skulle ha i förhållande till medborgarna och också vilken roll frivilliga organisationer kunde spela. Den kommunala tjänstemannen uttryckte att man inte vill att människor skall vara beroende av socialsekreterare eller annan kommunal personal: ”Man går i stället till en förening med liknande inriktning och hittar gemenskap där” (8).

Samverkan kan ha uppstått till exempel genom att en politiker givit en tjänsteman i kommunen uppdrag att starta samverkan med frivilliga organisationer. Denne person vet inte riktigt hur detta skall gå till utan kallar några organisationer till sig. De frivilliga organisationerna, speciellt de små, tenderar att vara lite "svältfödda" på kommunal uppmärksamhet. De kanske tror att de får möjlighet att påverka, en bättre möjlighet att erhålla resurser (jfr Magnusson, 1997). En kommunal tjänsteman som arbetar med föreningsstöd säger att: "Det kanske låter lite välgörenhets, men de (frivilliga organisationer, min kommentar) är tacksamma och glada när de får uppmärksamhet. För att de är vana att jobba i vardagen utan att få uppmärksamhet" (12). I ett annat delprojekt satte kommunen ihop en projektplan och en representant från frivilligsidan säger: "Vi köpte i stort sett deras ansökan rakt av" (10). Man tyckte att den var intressant och förankrade det i stort sett inte mer. Utifrån ett diffust uppdrag kan man tillsammans starta en samverkansgrupp eller inleda arbete inom ett projekt, kanske helt eller delvis utan att ta reda på fakta: Vilka är behoven? Vad känner vi till om den grupp vi skall starta en verksamhet för? Det finns dock undantag, och i ett delprojekt, som vi undersökte, genomförde kommunen en liten studie för att undersöka konkreta behov.

Från politiskt håll – vare sig det är från höger eller vänster – har frivilliga organisationer återigen blivit intressanta samarbetspartners. Skälen till detta kan variera. I retoriken (framförallt den offentligt formulerade) sägs det att frivilliga organisationer skall vara ett komplement till offentlig sektor. I praktiken veckar det ibland kunna handla om att frivilliga organisationer ersätter offentlig verksamhet, till exempel inom äldreården. En politiker berättade hur man minskat äldreården samtidigt beskriver politikern hur kommunen hade satsat resurser på en frivilligcentral vars uppgift var att besöka och aktivera gamla. Frivilligcentralen fick till uppgift att utföra arbeten som tidigare hade sköts inom kommunen och finansierades med kommunala medel. För politikerna var det två skilda beslut, men i praktiken hängde besluten samman, åtminstone för de äldre. Beslutsgången inom kommunen är ofta komplex och den förenklade beskrivning av minskningen inom äldreården och utbygganden av en frivilligcentral kanske inte riktigt överensstämmer med hur beslutet har fattats. Udehn (1996) kallar detta "unintended consequences" (s. 152), det vill säga konsekvenser som man inte räknat med eller tänkt på och menar att detta kan ses som en manifestation av makt. Poängen är den att man i verkligheten ändå inte kan bortse från konsekvenserna. Det kan se ut som om kommunen ersätter den kommunala verksamheten med frivilliga och obetalda insatser.

Kommuner är ofta stora organisationer och det kan finnas interna brister i kommunikationen. I en kommun beviljade man en kommunal enhet ett projektanslag – ett stort anslag – och deltagarna till projektet skulle delvis rekryteras från olika stadsdelar. Projektet var beroende av stadsdelarnas stöd och aktiva insats, men stödet från stadsdelarna uteblev på grund av brister i den interna kommunikation. En av kommunens enheter stödjer ett projekt, men missar samtidigt att marknadsföra projektet internt.

### **Finns det andra aktörer?**

Det är modernt med att ha en frivilligcentral i kommuner, och politiker kan ge tjänstemän i uppdrag att starta en verksamhet utan att undersöka vad som faktiskt sker inom kommunen. En representant för en pensionärsförening berättade hur de fick minskat bidrag samtidigt som kommunen startat en frivilligcentral med liknande verksamhet. Kommunen kan således konkurrera med frivilliga organisationer, utan att veta om det och förmodligen är det helt oavsiktligt. Förutom att ta reda på behoven kan en *aktörsanalys* inom området ge mycket vid handen, det vill säga en analys av vilka andra aktörer som opererar inom det tänkta området. Skall man samverka eller konkurrera? Vilken strategi väljer kommunen eller den frivilliga organisationen? Frivilliga organisationer kan också starta verksamhet utan att ha först tagit reda på om det finns andra aktörer. Det finns en tro bland de som startar nya verksamheter och organisationer i allmänhet att det inte finns andra aktörer med liknande inriktning. Men forskningen visar att det förhåller sig ofta tvärtom (Udehn, 1996). Det vanliga är dock att man inte undersöker om det finns andra aktörer. I en kommun undersökte man dock vilka andra aktörer som arbetade inom samma fält, och det resulterade i att man senare genomförde gemensamma aktiviteter. Man ville inte bygga upp två verksamheter som skulle konkurrera med varandra.

### **Vad vill klienterna eller brukarna?**

Både inom kommunen eller inom den frivilliga organisationen finns det en utbredd önskan om att hjälpa människor i nöd eller människor som inte själva kan organisera verksamhet. Målgrupperna kan till exempel vara hemlösa, missbrukare, psykiskt sjuka och ensamma människor. Brukare tillfrågas dock sällan i delprojekten.

Om behoven skall styra samverkan, kan projektets verksamhet kanske inte vara grundad på vad andra tror att en grupp behöver, utan brukarna måste bestämma själva. Vad vill den tänkta målgruppen själv ha hjälp med? I en kommun frågade en kommunalt projektanställd vad de frivilliga organisationerna ville ha hjälp med. Det visade sig att det var jordnära och fullt möjliga saker att realisera. Det kan vara värt att fråga de människor det gäller, och förmodligen är det möjligt att ta deras synpunkter på allvar. I ett delprojekt ansåg man sig ha kunskap om och tillgång till fakta, något som sedermera visade sig inte vara helt korrekt. Man hade överskattat behoven. Resultatet blev att projektets trovärdighet ifrågasattes, inte på grund av verksamhetens art utan för att det saknades människor (brukare) som var villiga att delta i projektets verksamhet. Man underskattade helt enkelt det motivationsarbete som behövdes för att rekrytera projektdeltagare.

Utifrån empirin är det svårt att säga något om hur brukarna förhåller sig till offentlig verksamhet. Men de tre brukare som intervjuats har uttryckt att de hellre vill sköta sig själva och inte ha hjälp från kommunen. Möjligen menar brukarna, att de ville ha kontakt med frivilligcentralen. En verksamhetsledare i ett samverkansprojekt menar att de människor (brukare) som tar kontakt med deras verksamhet inte vill ha någon kontrakt med socialsekreterare. Samverkansprojekt och framförallt verksamhet som frivilliga organisationer anordnar kan ha möjlighet att skapa kontakter med människor som det offentliga har svårt att nå. Detta kan dessvärre ge kommunen anledning och motiv till att inte utveckla verksamhet eller ta ansvar för svaga grupper eller grupper som är i stort behov av offentlig hjälp.

Jess (1998) studerar området kvalitet ur ett brukarperspektiv och hon menar att man inte tidigare uppmärksammat detta när det gäller frivilligt socialt arbete i Sverige (se danska erfarenheter Gruber et al, 1997). Jess menar att brukarens upplevelser har ett samband med hur verksamheten organiserats och att brukaren kan ha en annan syn på vad som är kvalitet än den organisationen har. Projektets syn på kvalitet och brukarens syn på kvalitet kan således vara olika. Med andra ord är det inte säkert att vare sig den frivilliga organisationen eller kommunen vet vad en brukare vill ha hjälp med utan att först fråga den man tänkt hjälpa eller stödja. Vid ett möte kring brukarorientering av verksamheten undrade en representant för en frivillig organisation om de skulle våga att fråga brukare om brukarnas syn på kvalitet. Frågeställaren insåg att detta kunde få konsekvenser för deras verksamhet. Brukare kan vilja ha hjälp med något helt annat än vad organisation faktiskt tillhandahåller.

## ***Vilka mervärden genererar samverkan?***

En central fråga att ställa inom sin organisation kan vara: Vad genererar denna samverkan för mervärde? Med mervärdet menas i detta sammanhang något värde (till exempel materiellt, kunskapsmässigt, ekonomiskt, socialt, andligt) som bara kan skapas genom att två eller flera organisationer samverkar. Det betyder att organisationerna var för sig inte kan skapa detta värde i detta nu. Mervärde kan skapas för enskilda människor, olika grupper, för organisationen. I den frivilliga organisationen kan man undersöka vilka mervärden som skapas för *brukarna/klienterna, medlemmarna, anställda, styrelsen* och *den frivilliga organisationen*. På ett liknande sätt kan kommunen fråga sig om vilka mervärden som skapas för *medborgare, en grupp medborgare i allmänhet, brukare/klienter, kommunalt anställda, politiker i kommunen* och *kommunen som organisation*. Diskussioner kring mervärden förekommer sparsamt i projekten, men där det har skett har det fungerat som en förankring i respektive organisation.

I ett delprojekt menade man bland annat att: ”Vinsten i det här är att väldigt många klienter aldrig hade gått in i den här verksamheten om den varit kommunal” (24). En fördel kan vara att kommunen kommer i kontakt med grupper av medborgare som den annars har svårt att nå och den frivilliga organisationen kan få tillgång till kommunens olika nätverk. I en kommun saknade man dock förtroende för en frivillig organisation på grund av organisationens tidigare historia. Trots detta planerade man att genomföra ett samverkansprojekt utan att diskutera eventuella risker. Erfarenheten av detta var att grunden för samverkan vara ytterst bräcklig. Samverkan kan sannolikt inte byggas på misstänksamhet. Den kommunale representanten sa: ”Det handlar om ideologier och metoder. Att jobba så här kräver enormt mycket, hur man går ihop, och också att man gillar varandra, litar på varandra, ha förtroende” (23).

Det finns ingen given mall för när ett mervärde skapas utan det måste avgöras från fall till fall. Frivilliga organisationer kan också ställa sig samma fråga om mervärde när den samverkar med andra frivilliga organisationer. Det har visat sig att samverkan mellan frivilliga organisationer kan vara ett svårt område. I en kommun skulle man hjälpa psykiskt handikappade. I stället för att stödja det mötesställe som redan fanns ville då varje organisation öppna ett eget mötesställe för gruppen.



Klientorganisationen ingrep emellertid och sa att det var omöjligt för den tänkta målgruppen att ha olika mötesställen beroende på vilken dag det var och man enades slutligen om att stödja det ursprungliga mötesstället.

Att diskutera mervärden kan fungera som en mental förberedelse för den frivilliga organisationen. Tyvärr finns det dock inga garantier för att kommunen inte gör intrång i den frivilliga organisationens inre liv, men det kan också visa sig vara lärorikt och de frivilliga organisationerna kan få ett ökat gehör för sina idéer (jfr Magnusson, 1997). För kommunen kan samverkan med frivilliga organisationer också vara en ny företeelse, som kan behöva beredas och förankras internt. Vilket inflytande får de frivilliga organisationer man samverkar med och hur hanterar man de andra som står utanför? Finns det risk för ”svågerpolitik”? Det finns alltid en ovisshet med att samverka, men med goda förberedelser och förankring kan förmodligen riskerna minskas.

### ***Ledarskapets betydelse***

Det debatteras ofta hur stor betydelse ledare eller ledarskapet har för en verksamhet. Men det är sannolikt att ledarskapet har en större betydelse i en verksamhet som skall bildas eller är ny än i en gammal organisation (Olsson, 1999). I samverkan eller förberedelser för samverkan finns det tydliga uppgifter för ledaren både inom kommunen och i den frivilliga organisationen. Ledningsfrågor är aktuella både inom kommunen och inom den frivilliga organisationen. En erfarenhet från delprojekten är dock att ledarskapet inte diskuterades nämnvärt och frågan lämnades till och med helt därhän. Det finns vissa erfarenheter gjorda i delprojekten kring *ledarskapet i kommunen* (politisk ledning och förvaltningsledning).

Den *politiska ledningen* i kommunen kan ha en stor betydelse för förankringen av projektet. I en kommun åkte socialnämndens ordförande och vice ordförande till olika kommunala verksamheter för att förklara vad den nya samverkansverksamheten skulle innebära. Likaså förankrade man det inom förvaltningen. Man diskuterade frågor kring varför kommunen skulle samverka med frivilliga organisationer, vilka mål och visioner kommunen hade med projektet och man avsatte resurser. I en annan stad menade den politiska ledningen att det var väsentligt att tydliggöra vilken politik kommunen hade visavi de frivilliga organisationer. Kommunen har antagit en frivilligpolicy, som kan

sågas vara ett sätt att tydliggöra kommunens politiska ambitioner visavi de frivilliga organisationerna. Kommunen har således ett ramverk som reglerar deras förhållande till de frivilliga organisationerna, och de frivilliga organisationerna känner till kommunens långsiktiga avsikt.

I kommunen finns det även en *förvaltningsledning* som har visat sig vara viktig för samverkansprojekt. Förvaltningsledningen omsätter de politiska ambitionerna till konkret verksamhet. I en kommun gjorde man en studieresa tillsammans med den politiska ledningen och därefter tillsattes en grupp inom förvaltningen som skulle utreda förutsättningarna för att starta en verksamhet liknande den man studerat. Den politiska ledningens mål och visioner omsattes till ett konkret projekt. Förvaltningsledningen och deras arbetsgrupp undersökte de faktiska förhållandena i kommunen och vilka konkreta behov som fanns och vilka andra aktörer som fanns. Man gjorde en förundersökning innan den planerade verksamheten startades. Vidare arbetade man tillsammans med den politiska ledningen för att ordna finansiering. Förvaltningsledningen och deras arbetsgrupp rekryterade även projektledare för verksamheten. Under uppbygganden av verksamheten fungerade förvaltningsledningen dessutom som mentorer till projektledaren och man förmedlade målen och visionerna med projektet.

Det visar sig ibland vara svårt att få ett projekt förankrat inom kommunen oavsett om politikerna stödjer det. Tjänstemännen tenderar att handla på samma sätt som de har gjort tidigare. Inom kommunen flyttar folk mellan olika tjänster och uppdrag i mycket högre grad än frivilliga organisationer. Samverkansprojekt som först erhållit stöd från tjänstemän kan i och med ett byte av person befinna sig utan stöd. Hittills tenderar frågan om samverkan i hög grad vara kopplad till person och inte till funktion. En representant för en frivillig organisation menade dock att bytet av tjänsteman hade förändrat förhållandet till kommunen och att det var tätare kontakter nu än tidigare.

Ledningsfrågan är även aktuell i den frivilliga organisation. I ett delprojekt insåg *styrelsen i den frivilliga organisationen* långt efter projektstart att man kanske borde ha förankrat projektet bättre. Man menade att man inte tillräckligt hade varit delaktig i utformningen av samverkansprojektet utan hade litat på kommunen. I efterhand kunde man konstatera att styrelsen hade lärt sig att man på egen hand behövde ta ställning till om man ville vara delaktig i projektet. Styrelsen hade, menade man, kanske lite lättvindligt använt sig av kommunens argumentering. Idag skulle de göra annorlunda och diskutera och förankra projektet inom den egna organisationen först. Man skulle själva vara mer

delaktig i att undersöka och formulera de behov som antogs finnas, ta ställning till finansiering, arbetsformer och projektorganisation.

Ledningsfrågor inom kommunen och den frivilliga organisationen kan betraktas som parallella eller gemensamma processer i kommunen och i den frivilliga organisationen. Det finns en tendens till att bara fokusera på möjligheter som samverkan kan skapa och erfarenheten i delprojekten visar att det i verkligheten också finns många svårigheter. Den ideologiska diskussionen saknas ofta i delprojekten både inom kommunen och i de frivilliga organisationerna. Det har vidare visat sig att kommunen ibland fattar beslut som berör ett samverkansprojekt, utan att involvera den frivilliga organisationen. I ett delprojekt utsåg man en projektledare utan att tillfråga den frivilliga organisationen. Från kommunens sida argumenterade man att det var kommunen som riskerade sitt goda namn, och det var kommunen som riskerade skattepengar och som därför ville ha insyn i verksamheten. Från den frivilliga organisationens sida uppfattades detta som en ren provokation. I ett annat delprojekt anställde den frivilliga organisationen personal till projektet. Och den kommunale företrädaren uttryckte sin besvikelse över att inte blivit tillfrågad vid denna rekrytering.

En aspekt av ledningsfrågor som har visat sig vara av stor betydelse är att man inom kommunen och den frivilliga organisationen befinner sig någorlunda i takt med varandra. Det behöver inte alltid vara kommunen som är den mest pådrivande parten. I ett av delprojekten säger en representant från en frivillig organisation att man därför var angelägen om att få starta verksamheten och att det inte var efter påtryckningar från kommunen. ”Det var nog vår egen otålighet och vår vilja att visa, hålla skenet uppe av att vi legat i startgroparna, vilket vi inte hade gjort” (13). I ett annat delprojekt skulle man arbeta tillsammans, det vill säga ha anställda från både kommunen och frivillig organisation. I det fallet var den frivilliga organisationen som var den pådrivande och ville starta. Men man kom i otakt med varandra och de anställda från den frivilliga organisationen startade tidigare. Den kommunalt anställda hade andra arbetsuppgifter som skulle avslutas. Denna otakt bestod och den kommunalt anställda avslutade i förväg sin anställning i samverkansprojektet.

### ***Avslutande funderingar kring förberedelser av samverkan***

Samverkan, i form av utbyte av information, resurser och medarbetare, mellan frivilliga organisationer och kommuner utgör ett nytt område. Förutom de kontakter man haft i samband med bidragsgivning och lokalfrågor har kontakterna i många fall varit sparsamma. Inom båda typer av organisationer saknar man således erfarenhet och kompetens om varandra. Det är därmed inte svårt att förstå att det begås misstag som framförallt kan hänföras till kunskapsbrister. Hur gör man när man samverkar, brukar vara en återkommande fråga på seminarier runt om i landet. En viktig del, har det visat sig i några delprojekt, är att ta reda på fakta och att göra förundersökningar<sup>10</sup>. I en kommun tog det två år innan man startade samverkansprojektet, ideologin var förankrad och tjänstemännen tyckte att det var en spännande idé. I ett annat delprojekt menar en representant för en frivillig organisation att ”det har gått väldigt mycket resurser och kraft, som det inte har blivit något av” (10). En orsak till detta var att styrelsen inte själv hade tagit reda på vilka behov som fanns, utan godtog den kommunala beskrivningen utan närmare granskning. Man fick den kommunala projektplanen, som var ett förslag, men var inte speciellt delaktig i utformningen.

Utifrån det empiriska materialet kan förenklat två fall av förberedelser för samverkan sägas finnas. Den ena varianten är att ”vi löser problemen under resans gång”. Denna variant är den mest frekventa och innebär att man inte nämnvärt förbereder eller förankrar projektet innan start. Den andra varianten kan kallas ”vi förbereder och förankrar frågan innan projektstart”. I det empiriska underlaget visar det sig att den senare varianten skapar mer realistiska förutsättningar för samverkan.

I det här kapitlet har det diskuterats:

- Samverkan grundat på behov och behovsanalys.
- Aktörs- och omvärldsanalys.
- Brukares eller klinters behov.
- Mervärden i samverkan.
- Förankringsprocesser och ledningens betydelse för att skapa förutsättningar för samverkan.

---

<sup>10</sup> Det är vanligt att man inom delprojekten inte har gjort någon förundersökning, men det finns undantag.

## Organisering av samverkan

I föregående avsnitt diskuterades förberedelser för samverkan, och i detta avsnitt behandlas organisering av samverkan. Liksom i det förra avsnittet avses här samverkan där det finns ett utbyte av information, ekonomi, och medarbetare. Ett exempel kan vara att kommun och den frivilliga organisationen samverkar i ett gemensamt projekt. Inledningsvis återknyter jag till det att kommun och frivillig organisation kan fungera olika. Därefter diskuteras ledning och organisation.

### ***Olikheter kan berika***

Kommuner är mer byråkratiska än de flesta frivilliga organisationer. Detta förhållande påverkar möjligheten till samarbete. Kommunen har ett mer strukturerat och reglerat sätt att organisera sin verksamhet på. De frivilliga organisationerna är ofta mindre byråkratiska. Det finns dock frivilliga organisationer som både är stora och gamla vilket påverkar byråkratiseringsgraden och dessa frivilliga organisationer påminner mer om kommunal verksamhet. Det gör att de också lättare kan samarbeta med en kommunal organisation (de har ackumulerat egna resurser).

Samtidigt skall man inte överdriva den trögrörlighet som ofta tillskrivs den kommunala organisationen. Papakostas (1998) menar att ”Stater brukar i forskningen betecknas som tröga, stela och svårföränderliga, medan företag betecknas som flexibla, fingertoppskänsliga och föränderliga. Kontrasten är emellertid illusorisk” (s. 204). Stater förändras även om det går långsamt och företag kan även präglas av tröghet. Både stater och företag tycks i det långa loppet följa utvecklingsbanor som kännetecknas av trögrörlighet. Samma förhållande kan antas gälla frivilliga organisationer.

De lagar och regler som kommunen både tillämpar och övervakar kan ses som en kompromiss av många parter. För att ändra lagen eller tillämpningen krävs det samtycke av många parter, och därmed är det lättare att förstå den trögrörlighet som kan finnas (Papakostas, aa).

Kommunen har således ett sätt att organisera sin verksamhet som bland annat kan hänföras till att den är stor och gammal som organisation. Inom kommunen utför man huvuddelen av sitt arbete

under kontorstid. En representant frivillig organisation sa till exempel att han trodde att kommunen föredrog att träffa anställda i den frivilliga organisationen på dagtid. Därutöver kan det finnas andra påtagliga skillnader. Ett viktigt område är kompetens. I många frivilliga organisationer har man utvecklat en speciell kunskap eller nisch. Vissa frivilliga organisationer har även ett uttalat klientperspektiv som kommunen ofta saknar. Detta kan betyda att man kan ha kompletterande kunskap och kompetens, men också kan ha ett konkurrerande synsätt. Detta kan vara en källa till konflikter om man inte kan respektera varandras olika synsätt. I en kommun uttryckte man att den frivilliga organisationen hade ett oproffsig förhållningssätt gentemot klienterna. I den frivilliga organisationen menade man att man måste ställa upp för klienten när de behöver oavsett tid på dygnet. Synen på metodfrågor kan skilja sig radikalt åt, och i det här fallet hamnade klienterna i skottgluggen mellan de olika förhållningssätten. Vidare kan man ha olika ideologier, metoder och olika sätt att organisera verksamheten på. Det vore en felaktig föreställning att tro att detta inte skulle ha någon betydelse; det kan visa sig vara avgörande. Det visar sig i ett delprojekt att när man kommunicerar med varandra över en längre tid tenderar skiljaktigheterna att överbryggas.

### **Organisation och ledning**

En inledande erfarenhet i delprojekten är att man inom varje projekt inte kunde förutse hur komplex samverkan tenderar att vara. En annan viktig lärdom är att man inom delprojekten, inte mer än i undantag, har prioriterat frågor kring organisation och ledning. Organisation och ledning är faktorer som påverkar samverkansprojektet. Det finns dock exempel från delprojekt som är i förhållande till storlek och omfattning kan sägas vara överorganiserade. Från kommunen tar man med sig kommunala projektmodeller med styrgrupper, referensgrupper, projektledare, rikligt antal möten, mötesanteckningar, skrivelser och så vidare. Varje projekt har således sin unika modell av organisation och ledning, men det finns vissa gemensamma drag.

### **Vilka är intressenter i projektet eller verksamheten?**

När kommunen och frivilliga organisationer samverkar i ett gemensamt projekt, bedriver man verksamhet som inte vare sig kommunen eller den frivilliga organisation normalt gör. Behovet av kompetens kan antas vara stort. En viktig del i denna fas av organisering kan vara att ta reda på vilka

som kan vara intressenter i projektet, det vill säga vilka som på ett eller annat sätt kan påverka projektet positivt, negativt eller inte alls. I korthet tar man reda på vilka olika typer av viktiga grupper, organisationer och människor som kan vara viktiga i samverkansprojektet. I en norsk studie av frivilligcentraler menar Lorentzen et al (1995) till exempel att den statliga finansieringen hade fungerat som en buffert mellan frivilligcentralen och kommunen, och ett ökat kommunalt stöd antogs få konsekvenser i form av ökad kommunal styrning av verksamheten. Johansson (1998, 1999) rapporterar vidare om liknade konsekvenser av en ökad integrering mellan kommunen och frivilliga organisationer. Han pekar också på att förhållandet mellan kommunal förvaltning och frivilliga organisationer är mer formaliserad än förhållandet mellan politiker och frivilliga organisationer som tenderar att vara mer informellt. Olika intressenter kan således antas påverka arbetet på olika sätt.

Thompson (1988) tänker sig att en organisations domäner – omgivning eller verksamhetsmiljö – påverkar organisationens handlingsätt. Han menar att det gäller att identifiera vilka delar (läs: andra organisationer) som är relevanta och kan påverka den egna organisationens måluppfyllelse. Nedan följer ett försök till uppdelning av organisationer eller grupper och hur de kan tänkas – direkt eller indirekt – påverka ett samverkansprojekt mellan kommunen och frivilliga organisationer (jfr Thompson, aa). Modellen är utvecklad utifrån de erfarenheter som är gjorda i delprojekten. Modellen är ett försök att kombinera både ett konflikt och konsensusperspektiv (olika grupper och aktörer kan ha olika inställning till verksamheten) med de arbetsuppgifter som en organisation utför dagligen och i det mer långsiktiga arbetet. I delprojekten återfinns tre grupper av intressenter:

1. Intressenter som påverkar det *dagliga arbetet*. Med det menas det arbete som utförs i verksamheten, till exempel när man bedriver behandlingshem för missbrukande kvinnor, härbärg e.d. Vilka intressenter kommer att vara viktiga för att kunna bedriva den dagliga verksamheten?
2. Intressenter som påverkar de *administrativa* förutsättningarna, till exempel då man måste anskaffa resurser, upprätta administrativa rutiner och skapa förutsättningar för den dagliga verksamheten. Vilka intressenter kommer att påverka de administrativa förutsättningarna och hur kommer de att påverka dessa förutsättningar?
3. Intressenter som påverkar verksamhetens *långsiktiga utveckling*. Med detta menas visioner och strategier i verksamheten. Vilka intressenter kommer att vara viktiga för projektets eller

verksamhetens långsiktiga överlevnad och utveckling och hur kommer dessa intressenter att påverka de långsiktiga förutsättningarna?

I nedanstående intressentmodell görs ett försök att kartlägga olika grupper av intressenter och se på vilket sätt de kan påverka verksamheten.

### **Intressentmodell**

<b>Intressent</b>	<b>1. Påverkar den dagliga verksamheten</b>	<b>2. Påverkar verksamhetens administrativa förutsättningar</b>	<b>3. Påverkar verksamheten långsiktigt</b>
Klienter, brukare	X		
Politiker			X
Kommunala chefstjänstemän inom området		X	(X)
Kommunala verksamheter inom området	X	(X)	
Professioner (till exempel socionomer)	X		(X)
Styrelse inom den frivilliga organisationen		X	X
Andra frivilliga organisationer	X		X
Medlemmar inom den frivilliga organisationen	X		
Centrala eller regionala delar av den frivilliga organisationen		(X)	X
Medborgare	X		X
Media	(X)		X
Frivilliga	X		
Eventuell personal i verksamheten och ledare	X	X	X
Fackföreningar	X		X

Här är kort ett förslag på hur olika grupper av intressenter kan påverka samverkansprojektet: Klienter eller brukare kommer att bli avnämare av projektet, och deras synpunkter och behov kommer att på ett direkt sätt påverka den dagliga verksamheten. Politiker kan genom sin roll påverka projektets verksamhet genom politiska beslut om resurstilldelning och målskrivning. Kommunala chefstjänstemän inom projektets verksamhetsområde kan påverka projektet genom att dels förorda ett projekt eller inte, dels förhålla eller tillskynda politiska beslut. Kommunala verksamheter inom



området kan till exempel vara konkurrenter till verksamheten och personalen där kan ha synpunkter på att kommunen bedriver liknande verksamhet med frivilliga organisationer. Det finns andra tillhörigheter än den organisatoriska, till exempel profession. Inom en profession kan det finnas en kåranda eller synsätt som motsätter sig samverkan eller gynnar sådan. Styrelsen inom den frivilliga organisationen kommer att på ett avgörande bli inblandad i projektet dels för att motivera och ideologiskt diskutera motivet till samverkan och dels genom att utse projektledare eller ansvarig för verksamheten. Andra frivilliga organisationer kan uppfatta samverkansprojektet som en begränsande faktor för sin egen verksamhet, därför att kommunen trots allt har begränsat med både tid och resurser för att involvera sig i andra projekt. Medlemmar inom den frivilliga organisationen kan uppfatta samverkan med kommunen som en begränsning genom att man inom organisationen kan få prioritera viss verksamhet på bekostnad av andra. Medborgare inom kommunen kan ha synpunkt på att det inte är kommunen som bedriver verksamheten. Media kan ställa sig positiva eller negativa till verksamheten och därigenom påverka medborgarna. Samverkansprojekt kan antas få en offentlig karaktär, och frivilliga kan således hamna i en rollkonflikt om vad som skall genomföras inom projektets respektive kommunens regi. Personal i verksamheten och speciellt projektledare får ofta en nyckelroll för att projektet skall lyckas. Man talar ibland om eldsjälar (se till exempel Lorentzen et al, 1995). Till sist finns det en grupp som är viktig: fackföreningar inom området. Uppfattar dessa att projektet kommer att överta kommunala arbeten?

Således finns det både inom och utanför projektet olika grupper av intressenter som kan ha synpunkter på verksamheten. Listan kan kompletteras och förändras utifrån de lokala förhållanden som råder. Kryssen i intressentmodellen visar på de olika intressenternas varierande inställning till verksamheten. Vissa grupper kan vara positiva, andra neutrala och andra negativa och kan motverka verksamheten. Sammantaget kommer de olika intressenterna att påverka utformningen av projektet.

### **Behov av kompetens**

Det finns flera behov av kompetens, eller arbetsdelning, inom ett projekt. Ett mindre projekt har mindre behov av arbetsdelning och vice versa. Arbetsdelning är ett sätt att använda de resurser organisationen har till sitt förfogande på ett effektivt sätt genom att fördela arbetsuppgifter efter kompetens inom organisationen (Thompson, aa). Alla i organisationen kan visserligen göra allt tillsammans men det kräver en mycket genomtänkt strategi. När det gäller olika behov av kompetens

har jag utgått från ovan intressentmodell. I delprojekten framstod det tydligt att behovet av kompetens var mångsidigt och här har kompetensbehoven förenklats i tre kategorier:

- a. verksamhetsspecifik kompetens
- b. administrativ kompetens
- c. strategisk kompetens

För att driva till exempel ett hem för missbrukande kvinnor kan det vara ett krav att man har personer med relevanta kunskaper anställda. Vissa verksamheter kräver mer specificerad verksamhetsspecifik kompetens än andra. En frivillig organisation kan till exempel behöva anställa personer med en viss utbildning för att kunna driva ett projekt eller ledare som har erfarenhet av offentlig verksamhet (Henriksen, 1996). En verksamhetsledare i ett delprojekt sa att det var bra att hon hade nära kontakter med en kommunal tjänsteman, för tjänstemannen hade kontakter och kunskap som verksamhetsledaren saknade. Den kommunala kompetensen värderades i detta fall högt. En utmaning med att bedriva ett samverkansprojekt är den hybridkaraktär verksamheten får. Detta kan vara upphov till möjliga rollkonflikter mellan vad kommunen skall göra och vad man inom samverkansprojektet skall utföra. För att bedriva daglig verksamhet används vidare i några delprojekt personer som omfattas av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Dessa åtgärder är ofta tidsbegränsade (ett halvår) och verksamheten i projekten påverkas av denna osäkerhet.

Jag har tidigare beskrivit hur ett nära samarbete med kommunen kan komma att innebära olika former av ekonomiska och verksamhetsredovisningar för den frivilliga organisationen (se till exempel Johansson, 1998, 1999). Den frivilliga organisationen kan få anpassa sig till de kommunala systemen som kräver kunskap i administrativa rutiner (de kommunala), regelbundna möten med olika kommunala tjänstemän och förmåga att trovärdigt kunna presentera verksamheten för kommunens representanter. Genom att samverka med kommunen fick man i ett delprojekt tillgång till kanaler som den kommunalt anställda hade erhållit genom flerårigt arbete inom kommunen. Den kommunalt anställda hade personkännedom, andra inom kommunen litade på henne och hon hade god inblick i de kommunala administrativa rutinerna.

Den tredje kompetensen är den strategiska eller visionära. Här handlar det om att kunna förklara och kunna förmedla det långsiktiga behovet av verksamheten för omvärlden till exempel för politiker och

media, men även internt inom organisationen. I delprojekten har man haft behov av kompetens för att utveckla, planera, följa upp och analysera verksamheten. Vidare kan det handla om skapa mål, visioner. Projekt kan behöva korrigeras, men även läggas ned om dem visar sig inte fungera. I ett delprojekt har man till exempel inrättat en styrgrupp (en sorts projektstyrelse) med kommundelchefen och ordförande i den frivilliga organisationen, för att tillgodose behovet av strategisk kompetens. I ett annat delprojekt har man på ett liknande sätt organiserat en form av ledningsgrupp bestående av en kommunal chef (verksam inom området) och en representant för den frivilliga organisationen (anställd på central nivå).

Samverkansprojekt tenderar inte – åtminstone i inte dagsläget – att vara stora verksamheter. Valet av ledare kan därför vara av mycket stor och till och med avgörande betydelse. Det är ofta ledaren som driver och utvecklar verksamheten. En viktig kunskap har visat sig vara att ledaren har god insikt i både den frivilliga sektorn som inom den kommunala. Ledaren i de olika delprojekten fungerar som en sorts kraftcentrum. Ledarna sköter vidare ofta rekryteringen av frivilliga medarbetare. I några delprojekt har man nogsamt försökt att rekrytera en verksamhetsledare som är kompetent för uppgiften. Ledarfrågan, har det visat sig, kanske är en av de viktigaste faktorerna för att skapa goda förutsättningar för ett samverkansprojekt. Det finns ofta en otålighet hos många beslutsfattare att se till att projekt och verksamheter startar omedelbart. Detta visade sig i ett delprojekt vara viktigare än att rekrytera en person med de kvalifikationer som krävdes. I ett annat delprojekt var både representanten från kommunen och från den frivilliga organisationen överens om att rekryteringen gick lite för fort och projektet var därför inte så framgångsrikt som det kunde ha varit. Från den frivilliga organisationen sade man att man: ”Vi skulle inte ha varit så otåliga och en del av otåligheten var att vi inte orkade köra det en vända till. Det tar så mycket av ens fritid” (13). Man startade arbetet när man fick pengarna: ”Pengarna började att bränna i fickan” (13).

### **Nätverk – en modern interaktionsform**

Det anses tidsenligt idag att starta nätverk av olika slag och i delprojekten etablerar man nätverk mellan kommuner och organisationer. Ahrne skriver (1996) att nätverk betraktas som en gynnsam del i det civila samhället. Nätverk tillskrivs positiva egenskaper – till exempel familjesolidaritet – som inte kan skapas inom offentlig verksamhet eller privata företag. Nätverket kan vidare ses som ett sätt att återta solidaritet och gemensamhetskänsla som försvunnit i stora organisationer. Nätverket sägs

skapa ömsesidighet och tillskrivs flexibilitet. Men varför finns det organisationer om nätverk är en så framgångsrik form för interaktion, undrar Ahrne (aa). Nätverk kan fungera bra för att distribuera viss och utvald information, men är inte lika gynnsam för distribution av andra typer av resurser. När det gäller pengar och utbyte av arbetskraft krävs det en annan typ av organisering med mer kontroll och tydliga åtaganden. Ahrne skriver:

Organizations are formalized units with distinct resources of power and methods of control that have a wider social significance than networks. In networks there are no methods for making collective decisions. There is no authority in networks. Their boundaries are floating (Ahrne, 1994, s.78).

Nätverk kan kanske ses som en metod, men när det gäller organisering är ett nätverk mer att betrakta som en förform till en organisation (Olsson, 1999). Att sprida information i ett nätverk inom en kommun, till organisationer och, kan fungera bra visar erfarenheten. Men det visar sig att om personer som ingår i ett nätverk däremot skall utföra ett arbete kan det krävas någon form av auktoritet och det finns inte i nätverket, vilket gör att de som tagit initiativet till nätverket själva kan få utföra uppgiften.

### **Utvärdering och uppföljning av verksamhet**

Kommuner och frivilliga organisationer är olika (men även lika) har tidigare konstaterats. Att bedriva frivillig verksamhet kan vara något annat än att bedriva verksamhet inom kommunen. Människor är anställda inom kommunen och till största delen frivilliga och obetalda i den frivilliga organisationen, vilket gör att den finns olika inre logik i organisationerna och olika drivkrafter för människor (se till exempel Jeppsson Grassman och Svedberg, 1999). Människor blir medlemmar i en frivillig organisation därför att de är engagerade<sup>11</sup> i en fråga, för att de vill bedriva en verksamhet på ett annat sätt, förverkliga sig själva och delta i en aktivitet som skiljer sig från arbetslivet. Tid kan vara en faktor som kan skilja sig mellan kommuner och frivilliga organisationer. Att utvärdera ett projekt efter fyra månader – vilket man skulle göra i en kommun som vi undersökte – kan i detta fallet betraktas som resursslöseri; de frivilliga organisationerna hade precis börjat att rekrytera sina frivilliga medarbetare och verksamheten hade således knappt startat. De kommunala effektivitetsmåten är inte direkt överförbara till en frivillig verksamhet. Ett problem för både kommunen och frivilliga

---

<sup>11</sup> Människor är givetvis också engagerade i sina kommunala arbeten.

organisationer är att man så oproblematiskt överför den kommunala resultatmodellen till projekt eller verksamheter som bedrivs i frivilliga organisationers regi eller gemensamt. En kommunal tjänsteman sade att hon själv arbetade med mål, effektmål och nyckeltal i sitt arbete och tänkte sig att man även skulle kunna göra det samma när det gäller frivilliga organisationer. Avsikten menade tjänstemannen var dock inte styrning, men konsekvensen blev det. Men tjänstemannen påpekade att kravet på utvärdering även kan komma från andra frivilliga organisationer som är ”konkurrent” till de kommunala medlen. Många frivilliga organisationer arbetar med människor som återfinns i marginalen av samhället eller helt utanför, och den kunskap som de frivilliga organisationerna förmedlar är att denna målgrupp kräver tid och långvariga relationer.

### **Varför blir interaktionen mer personorienterad än instrumentell?**

Johansson (1997) menar att all samverkan mellan organisationer är instrumentell och att det därmed finns ett syfte med samarbetet. Samverkan sker dock mellan organisationens representanter, det vill säga mellan människor, och människor är inte alltid styrda av instrumentella skäl, utan även av känslor. Organisationer kan inte handla, men människor i organisationen handlar på organisationens vägnar.

När människor handlar på organisationens vägnar handlar de som delar av organisationen, men eftersom de också är unika individer överskrider de samtidigt det organisatoriska sammanhanget. Organisationen förser aktören med resurser, motiv, kunskap etc. medan aktören själv står för muskler, syn, röst, en kropp, ett ansikte, en personlighet mm (Ahrne, 1993, s.63).

I interaktionen mellan två organisationer påverkas människors möjliga handlingar av organisationens ramar och förutsättningar, men interaktionen mellan organisationer kan även bli påverkad av människors personliga egenskaper (aa). En erfarenhet från delprojekten visar sig vara att när osäkerheten i organisering tilltar, så minskar den instrumentella interaktionen. Man tenderar att bli mer personorienterad än uppgiftsorienterad. I ett delprojekt var inte de organisatoriska förutsättningarna klara, och strukturer och arbetssätt saknades helt eller delvis. Detta var en bidragande orsak till de personkonflikter som delprojektet hade mellan representanter från kommun och den frivilliga organisationen. I en annan kommun uttryckte man det på följande sätt: ”Man borde ha försökt att formalisera det tydligare. Det har varit lite ad-hoc det som dom sysslat med” (5). Detta återspeglade sig bland annat i att verksamhetsledaren i delprojektet hade mycket otydliga

anställningsförhållanden och denna anställning finansierades av både arbetsmarknadspengar och bidrag från kommunen. Verksamhetsledaren fick vidare bara korta anställningsperioder, vilket också bidrog till en osäkerhet. För att försöka åstadkomma bra organisatoriska förutsättningar för ett delprojekt bestämde man i en annan kommun att kommunens personal skulle vara i minoritet i den gemensamma styrelsen i förhållande till representanter för frivilliga organisationer. Att bedriva samverkansprojekt kan ses som en pionjärroll för både kommunalt anställda och människor i frivilliga organisationer. I delprojekten visar det sig att, förutom att skapa bra organisatoriska förutsättningar för projektet, att det kan vara viktigt att involvera personer som är positiva till gemensam verksamhet. I ett projekt hade man en person från frivilligsidan som var starkt kritisk till kommunal verksamhet, vilket skapade en orimlig arbetssituation för alla parter. All energi åtgick till att försöka försvara den kommunala hållningen. Detta orsakade även stora problem för frivilligsidan, som inte visste hur de skulle handskas med situationen.

Någon klok människa har sagt att det kan vara bra att komma överens om hur man skall bråka redan när man tycker att allt går bra: Vad var det vi kom överens om? I delprojekten har man överlag varit dåliga att dokumentera olika överenskommelser och de ramar som det gemensamma projektet verkar inom. Det finns otydligheter kring: Vem eller vilka som skall vara huvudman och hur tillsätter man styrelse? Hur skall projektet finansieras? Vem kan anställa och säga upp eventuell personal? Vem skall vara chef eller projektledare? Skall man ha delat ledar- eller chefskap och vem har informationsansvar? Vilken kompetens behöver man? Hur skall projektet redovisas ekonomiskt och verksamhetsmässigt? Skall projektet utvärderas och i så fall hur? Vilka tidsramar har projektet? Hur löser man upp samarbetet? Om och hur skall projektet leva i framtiden? Vilket syfte har projektet och vilka behov finns? Skall omvärldsanalys göras? Vilka är målen? Vilka metoder skall användas? Vilken ideologi tillämpar man i projektet? Vilka former för rekrytering och utbildning skall finnas för frivilliga? Hur involveras brukarna eller klinterna?

### ***Några sammanfattande tankar kring organisering av samverkan***

Vi har försökt att visa på att ett gemensamt samverkansprojekt är komplext. I förra kapitlet diskuterades behovet av att man gör grundliga förberedelser, så att man kan skapa förutsättningar för ett samverkansprojekt. I detta kapitel fortsätter jag på den inslagna vägen och poängterar vikten av

förberedande arbete för att det gemensamma samverkansprojektet skall kunna organiseras på ett effektivt sätt. Förutsätter Varje samverkansprojekt har sin speciella uppsättning intressenter som kommer att mer eller mindre påverka projektets möjligheter till att lyckas och överleva. Kännedom om varandras likheter och framförallt olikheter är en bra start. Varje projekt har vidare sitt speciella behov av kompetens. Kan kompetensbehovet täckas av en projektledare eller hur tillgodoser man behovet av kunskap och erfarenheter för att kunna bedriva en verksamhet? Valet av ledare kan vara helt avgörande för projektets genomförande och framgång. Avslutningsvis visar erfarenheten att det kan vara viktigt att noggrant i förväg diskutera hur man skall organisera och hur man skall utvärdera verksamheten.

I det här kapitlet har det diskuterats:

- En intressentmodell.
- Behov av olika kompetens i ett samverkansprojekt.

## Avslutande reflektioner

Det finns flera aspekter som är värda att notera när det gäller samverkan mellan frivilliga organisationer och kommuner. Viss typ av samverkan häremellan har förmodligen funnits under lång tid, men samverkan i nya och mer komplexa former, det vill säga utbyte av information, ekonomi och medarbetare är ett sent 1990-talsfenomen. Kommuner och frivilliga organisationer har sannolikt samma historiska rötter. Det är verksamhet som vuxit fram för att möta ett behov eller missnöje. Sedermera har de två typerna av organisationer valt olika vägar. Kommunen har alltmer baserat sin verksamhet på anställd och utbildad personal, medan den frivilliga organisationen alltjämt i huvudsak baserar sin verksamhet på frivilliga och obetalda insatser. Således har dessa två typer av organisationer utvecklat olika inre och yttre logik. Därtill har kommunerna ackumulerat stora resurser, i form av pengar, arbetskraft, kompetens och lokaler. Den frivilliga organisationen saknar dock inte emellertid resurser. Här finns människor, ofta med ett stort nischkunnande som återkommer och utför arbetsuppgifter ofta ideellt. Men om man jämför kommunens resurser med den frivilliga organisationens upptäcker man att det är två typer av organisationer med väldigt ojämlika tillgångar till resurser. Denna rapport tar fasta på och försöker problematisera detta förhållande under kapitlet om makt och samverkan. Kommunen kan förenklat sägas vara den som besitter makt; normativ, ekonomisk och fysisk makt. Den frivilliga organisationen är dock inte maktlös. Framförallt kan den välja att inte ingå i samverkan. Den frivilliga organisationen gör också ett val när ingår ett samarbete med kommunen, vilket förvisso kommunen likaså gör. Kunskap och kännedom om maktdimensionen skulle antas kunna underlätta samverkan. Däremot visar det sig att om inte maktdimension synliggörs återkommer diskussioner om makt i ett senare projektskede och om den inte besvaras kan situationen försvåras eller till och med leda till att samverkansprojektet läggs ned.

Rapporten behandlar även aspekter av förberedelser och organisering av samverkan. Det finns en röd tråd i dessa kapitel och det är att medvetandegöra komplexiteten under tiden av förberedelser för samverkan, och under organisering av samverkan. I delprojekten återfinns denna komplexitet, men man saknar ofta insikt om den. Det är få som inledningsvis kan inse hur svårt det kan komma att bli. Därför saknas det vanligen grundliga förberedelser. Detta är ingen kritik, utan mer ett konstaterande. Utifrån dessa förutsättningar organiseras delprojekt och förutsättningarna för att lyckas kanske inte är alltid de bästa. Projekten har inte givits tillräckliga förutsättningar, skulle man kunna säga, att



utvecklas till något livskraftigt. Det finns givetvis saker som är positiva. I några projekt har man insett att goda projektförutsättningar kräver grundlighet och man har framförallt haft ett långsiktigt tidsperspektiv. Man har grundat sin verksamhet på fakta, behov, och man har organiserat verksamheten utifrån detta. En viktig lärdom från dessa delprojekt är vidare att man inom fungerande samverkansprojekt, har tillsatt en projektledare som har den kompetens projektet behöver. Denne projektledare tenderar även ha inblick i de frivilliga organisationernas värld liksom i den kommunala organisationen.

## Metodappendix

Det empiriska materialet är inhämtat genom intervjuer, observationer, deltagande i möten, deltagande i seminarier och skriftligt material. Materialet är insamlat från de elva delprojekten inom Frikom. Alla delprojekten är verksamma inom det sociala området (med äldre och anhöriga, missbruk, hemlöshet, psykiskt sjuka, barn och ungdom). Huvuddelen av det empiriska materialet är inhämtat ifrån delprojekten i Jokkmokk, Västerås, Stockholm och Gunnared/Göteborg.

Innan arbetet med denna rapport och insamlingen av empiriskt material påbörjades gjordes en genomgång av den forskning som genomförts nationellt och internationellt. Detta arbete avrapporterades i ”Givande och tagande. Interaktionen mellan frivilliga organisationer och kommuner” (Olsson, 1998). Rapporten har varit vägledande i detta arbete och utgjort en förförståelse av området.

Det empiriska arbetet har bestått av tretton intervjuer på ca 1–1½ timme. Intervjuerna har varit öppna, men samtidigt baserade på teoretiskt material från den ovan nämnda rapporten (aa). Intervjuerna har skrivits ut ordagrant och tematiserats. Intervjuerna har genomförts med kommunala tjänstemän, en politiker och verksamhetsledare i samverkansprojekt. Dessutom har några brukare kommit till tas, men brukare har inte varit i fokus för denna rapport. Frågeområden har varit:

- Motiv och behov
- Förberedelser och förankring
- Organisering
- Erfarenheter och problemområden

Följande intervjuer har gjorts:

Jokkmokk fem intervjuer, med politiker, kommunala tjänstemän och verksamhetsledare. Intervjuerna är genomförda i augusti 1998.

Göteborg tre intervjuer, med kommunal tjänsteman och tjänsteman på frivillig organisation. Intervjuerna är genomförda augusti 1998 och mars 1999.

Stockholm två intervjuer, kommunal tjänsteman och representant för frivillig organisation. Intervjuerna är genomförda mars 1999 och september 1999.

Västerås två intervjuer, varav en med två närvarande, en tjänsteman på en frivillig organisation och två kommunala tjänstemän. Intervjuerna är genomförda februari 1999.

Sollefteå, en intervju, med kommunal tjänsteman. Intervjun är genomförd februari 1999.

Fem informella samtal har genomförts. Dessa samtal har varit av informativ karaktär, det vill säga man har redogjort för bakgrund till verksamheten, hur den organiserats, och olika erfarenheter kring samverkan. Skillnaden mellan intervjuer och samtal består i att dels har varit fler personer närvarande och dels att de närvarande själva har fått leda samtalet. Dessa samtal har inte bandats utan bygger på summerade anteckningar. Följande samtal har genomförts kring samverkan mellan frivilliga organisationer och kommuner:

Åstorp, ett samtal med verksamhetsledare och kommunal tjänsteman. Samtalet är genomfört januari 1999.

Västerås ett telefonsamtal med verksamhetsledare. Samtalet är genomfört mars 1998.

Sollefteå, ett samtal med kommunala tjänstemän. Samtalet är genomfört maj 1999.

Uppsala, ett samtal med kommunala tjänstemän och representanter från frivilliga organisationer. Samtalet är genomfört december 1998.

Motala, ett samtal med kommunala tjänstemän. Samtalet är genomfört december 1998.

Vidare har jag deltagit vid sjutton möten. Mötena har framförallt haft karaktären av deltagande observation. Anteckningar är summerade från dessa möten och utskrivna.

Följande möten har observerats (dessa möten har varit kring konkret verksamhet mellan frivilliga organisationer och kommuner):

Jokkmokk, två möten i projektgruppen augusti 1998.

Göteborg, två möten i projektgruppen augusti 1998 och november 1998.

Stockholm, sex möten varav 5 i projektgruppen, mars 1998, november 1998, december 1998, januari 1999, mars 1999. Vidare ett möte i kommunens regi september 1999.

Västerås, två möten i projektgruppen, maj 1998 och september 1998.

Vidare har observationer gjorts vid (alla möten har haft temat samverkan mellan frivilliga organisationer och kommuner):

Kyrkan, ett möte juni 1999.

SPF, ett möte april 1999.

SSR, ett möte april 1999.

Rädda Barnen, ett möte maj 1999.

Röda Korset, ett möte juni 1999.

PRO, ett möte februari 1999.

Forum, ett möte februari 2000.

Varje intervju, samtal eller möte har givits en siffra, för att anonymiteten skall bevaras. Denna rapport har inte till syfte att utvärdera eller beskriva de enskilda delprojekten i Frikom, utan syftet är att mer generellt redogöra för organisering av samverkan mellan kommunen och frivilliga organisationer samt belysa de svårigheter som kan uppstå när två olika typer av organisationer väljer att arbeta med varandra. Genomgående under insamling av det empiriska materialet har temat makt återkommit. Vanligen har man inte kallat det makt eller maktfrågor, men maktdimensionen har hela tiden funnits där och påverkat arbetet.

En möjlig källa till fel som kan finnas i detta arbete kan stå att finna i dels att det är ett förhållandevis nytt område som beskrivs och dels att området är komplext. Informanterna kan ha misstolkats. Vidare kan det finnas inslag av övertolkning. Ett vanligt och återkommande problem har varit att informanterna inte har benämnt vissa fenomen.

## Referenslista

- Ahrne Göran (1989). *Byråkratin och statens inre gränser*. Rabén och Sjögren: Stockholm.
- Ahrne Göran (1993). "Delvis människa, delvis organisation". *Sociologisk Forskning*, nr 1, s.59–78.
- Ahrne Göran (1994). *Social Organizations. Interaction inside, outside and between organizations*. Sage: London.
- Ahrne Göran (1996). "Civil Society and Civil Organizations". *Organizations*, vol 3 nummer 1, s.109–120.
- Ahrne Göran, Roman Christine (1997). *Hemmet, barnen och makten. Förhandlingar om arbete och pengar i familjen*. SOU: 1997:139, Fritzes: Stockholm.
- Ahrne Göran, Roman Christine, Franzén Mats (1996). *Det sociala landskapet. En sociologisk beskrivning av Sverige från 50-tal till 90-tal*. Korpen: Göteborg.
- Bergmark Åke (1994). *Från bidrag till ersättning? Om kommunernas stöd till de frivilliga organisationerna inom den sociala sektorn*. Sköndalsinstitutets skriftserie nummer 1: Sköndal.
- Blennerger Erik (1993). "Begrepp och modeller". I: *Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt*. SOU 1993:82. Fritzes: Stockholm.
- Bring Sven (1999). *Välfärd i samverkan – om kommunerna och frivilligsektorn*. Svenska Kommunförbundet, Välfärdsprogrammet. Kommentus Förlag AB: Stockholm.
- Gruber Thomas, Villadsen Kaspar, Koch-Nielsen (1997). "Kvalitet i det frivillige sociale arbejde". I: *Frivilligt socialt arbejde i fremtiden velfærdssamfund*. Udvalget om frivilligt socialt arbejde. Socialministeriet bet.nr 1332. Statens publikationer: Köpenhamn.
- Haberman Ulla (1993). *Følgelighed og frivillig arbejde*. Akademisk forlag: Köpenhamn.
- Helmersson Bergmark Karin (1995). *Anonyma alkoholister i Sverige*. Acta Universitatis Stockholmiensis. Stockholm studies in sociology, n.s 1. Stockholm.
- Henriksen Skov Lars (1996). *Lokal frivillig organisering i nye omgivelser*. Förlaget ALFUFF: Aalborg Universitet.
- Jeppsson Grassman Eva, Svedberg Lars (1993). "Frivillig verksamhet på fältet – en närstudie av sju organisationer". I: *Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt*. SOU 1993:82. Fritzes: Stockholm.
- Jeppsson Grassman Eva, Svedberg Lars (1995). "Frivilligt socialt arbete i Sverige – både mer och mindre". I: Amnå, E. (red) *Medmänsklighet att hyra? Åtta forskare om ideell verksamhet*. Libris: Örebro.
- Jeppsson Grassman Eva, Svedberg Lars (1999). "Medborgarskapets gestaltningar. Insatser i och utanför föreningslivet". I: *Civilsamhället* SOU 1999:84. Fakta Info Direkt: Stockholm.
- Johansson Göran (1998a). *Det lilla extra. Om Frivilligcentralen i Tyresö*. Sköndalsinstitutets skriftserie nummer 11: Sköndal.
- Jess Kari (1998). *Kvalitet för brukare. Frivilligt socialt arbete ur ett brukarperspektiv*. Sköndalsinstitutets arbetsrapportserie nummer 8: Sköndal.

- Johansson Roine (1997). *Organisationer emellan. Om förhandling, makt och handlingsutrymme*. Studentlitteratur: Lund.
- Johansson Roine, Ahrne Göran (1994). "Between Organizations". I Ahrne Göran: *Social Organizations. Interaction inside, outside and between organizations*. Sage: London.
- Johansson Staffan (1998). *Från kontaktskapande till kontraktskapande? – En analys av Göteborgs kommuns samverkan med ideella organisationer inom kris och missbruk 1968–98*. Paper presenterat vid konferensen för Nätverket för forskning kring den nordiska ideella sektorn, I Reykjavik 28–30 augusti 1998. Göteborgs universitet.
- Johansson Staffan (1999). *Självständiga aktörer eller pålitliga underleverantörer? En analys av offentliga organisationers inflytande på ideella organisationer inom kris och missbruk*. Paper presenterat vid konferensen för Nätverket för forskning kring den nordiska ideella sektorn, I Stockholm 20–22 oktober 1999. Göteborgs universitet
- Korpi Walter (1985). "Developments in the Theory of Power and Exchange. Power resources approaches, action and conflict: on causal and intentional explanations in the study of power". *Sociological Theory*, nummer 3, s.31–45
- Latour Bruno (1998). *Artefaktens återkomst. Ett möte mellan organisationsteori och tingens sociologi*. Nerenius & Santénius förlag: Stockholm.
- Lofland John (1996). *Social Movement Organizations. Guide to research on insurgent realities*. Aldine De Gruyter: New York.
- Lorentzen Håkon (1993). *Frivillighetens integrasjon. Staten og de frivillige velferdsproducentene*. Institut for samfunnsforskning: Oslo.
- Lorentzen Håkon, Anderssen Rolf K, Brekke Jan-Paul (1995). *Ansvar for andre. Frivilligcentralen i norsk velferdspolitikk*. Universitetsforlaget: Oslo.
- Lundström Tommy (1997). *Barnavårdsorganisationer vid två sekelskiften. Frivilligt barnavårdsarbete förr och nu*. Sköndalsinstitutets skriftserie nummer 10: Sköndal.
- Lundström Tommy, Svedberg Lars (1998). "Svensk frivillighet sett i en internationell belysning – en inledning". *Socialvetenskaplig Tidskrift* 2–3, s.106–127.
- Lundström Tommy, Wijkström Filip (1997). *The nonprofit sector in Sweden*. Manchester University Press: Manchester.
- Magnusson Jan Arne (1997). *Frivilliga organisationer och korporativ politik. En fallstudie av Folkhälsoinstitutets, RFSLs, RFSUs och Noaks arks samarbete om hinförebyggande samhällsinsatser*. Meddelanden från Socialhögskolan 1997:5: Lund.
- Meeuwisse Anna, Sunesson Sune (1998). "Frivilliga organisationer, socialt arbete och expertis". *Socialvetenskaplig Tidskrift* 2–3, s.172–193.
- Michels Robert (1983). *Organisationer och demokrati*. Ratio: Uppsala. (1911)
- Nordfeldt Marie (1999). *Hemlöshet i välfärdsstaden. En studie av relationerna mellan socialtjänst och frivilliga organisationer – i Stockholm och Göteborg*. Uppsala Universitet. Geografiska Regionstudier nr 39: Uppsala.
- Olsson Lars-Erik (1998). *Givande och tagande. Interaktionen mellan frivilliga organisationer och kommuner*. Sköndalsinstitutets arbetsrapportserie nummer 10: Sköndal.

- Olsson Lars-Erik (1999). *Från idé till handling. En sociologisk studie av frivilliga organisationers uppkomst och fallstudier av: Noaks Ark, 512-rörelsen, Farsor och Morsor på Stan*. Acta Universitatis Stockholmiensis. Stockholm studies in sociology, n.s 8. Stockholm.
- Papakostas Apostolis (1997). *Staten: sociologiska perspektiv*. SCORE Rapportserie 1997:4: Stockholm.
- Papakostas Apostolis (1998). "Tröghet och anpassning i stater och företag". I: Ahrne Göran (red): Stater som organisationer. Nerenius & Santérius Förlag: Stockholm.
- Papakostas Apostolis, Ahrne Göran (1994). "In the Thick of Organizations". I: Ahrne Göran: Social Organizations. Interaction inside, outside and between organizations. Sage: London
- Pfeffer Jeffrey, Salancik Gerald R. (1978). *The External Control of Organizations. A resource dependence perspective*. Harper and Row: New York.
- Schwartz Michael, Paul Shuva (1992). "Resource Mobilization Versus Mobilizations of People: Why consensus movements cannot be instruments of social change". I: Morris Aldon och McClurg Mueller Carol (red): Frontiers in The Social Movement Theory. Yale University Press: London.
- Scott W. Richard. (1981). *Organizations. Rational, Natural, and Open Systems*. (2 ed). Prentice Hall International Editions: Cliffs: N.J Englewood.
- Svedberg Lars (1993). "Utblick mot Danmark". I: Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt. SOU 1993:82. Fritzes: Stockholm.
- Szulkin Ryzard. (1993). "Organisationers Struktur". I: leGrand, Szulkin, Tåhlin (red). Sveriges Arbetsplatser - Organisation, Personalutveckling, Styrning. SNS Förlag: Stockholm.
- Thompson J. D. (1988). *Hur organisationer fungerar*. Prisma: Stockholm.
- Udehn Lars (1996). *The Limits of Public Choice. A sociological critique of the economic theory of politics*. Routledge: London.

# ARBETSRAPPORTSERIEN

Enheten för forskning om det civila samhället publicerar forskningsresultat från olika större projekt och uppdrag. Vi har en skriftserie, en särtrycksserie och en arbetsrapportserie. Arbetsrapportserien avser främst att ge möjlighet att publicera delrapporter och delresultat från större studier, aktuella kunskapsöversikter och uppsatser. Förteckning över publikationer från Forskningsenheten finns på föregående sidor.

Ersta Sköndal högskola  
Campus Ersta, Box 11189, 100 61 STOCKHOLM  
*Besöksadress* Stigbergsgatan 30, Stockholm  
*Telefon* 08-555 05 130, *Fax* 08-555 50 60  
*E-post:* info@esh.se