

**Att organisera privat-offentlig
samverkan**

Adam Sandebring

Score working paper 2006:4
ISBN 91-89658-41-8
ISSN 1404-5052

Att organisera privat-offentlig samverkan

Adam Sandebring

Licentiatavhandling
Handelshögskolan i Stockholm
&

SCORE
Stockholm centre for organizationl research

Abstract

Private-public partnerships is an increasingly popular method in public management, used by several different public actors in diverse policy areas. The dominant view is also that partnerships are a new instrument that the state can use to govern other organized interests in globalized societies. According to this perspective the initiator of a partnership arena is able to use this specific form of organizing to influence the behaviour of all other participating organized interests. By influencing the behaviours of the other participating interests the initiator is then able to reach its specific goals on the chosen policy area. However, at the same time interaction on the arenas is usually presented as both voluntary and equal among the “partners”.

In this paper this dominant view is challenged on the basis of empirical studies of private-public partnership(s). The study examines private-public partnership as both an organizational model and as organized arenas. The study puts forward that the private-public partnership organizational model is based on several rational concepts. These assorted concepts are used to motivate different groups of actors to participate on the private-public partnership arenas such as the concepts of control and steering (towards the initiators), voluntariness and equality (towards all other participants) and an increased efficiency (towards everyone involved). Based on studies of two partnership arenas it is further shown that the application of the model is different in separate settings, resulting in arenas with diverse organizational forms. The initiators of one of the studied arenas created a formal organization for interaction, while the initiators of the other studied arena maintained an unclear and changing form for interaction. The participants on the separate arenas also reported differing opinions on the functioning of their arena and what results they were able to achieve in the interaction.

Since the studied arenas diverge in elemental organizational aspects such as membership, leadership, resources and formalization, it is concluded that private-public partnership is not a new organizational form in its own right, but rather an organizational model. Even so the organizational form of the arenas seems to affect how the interaction was perceived by the participants and what results they could achieve in the interaction. How the form of the arenas effect the interaction and results on the arenas, and how participants handle the perceived discrepancy between the rhetoric of the model and their own experiences of the interaction on the arenas, is further discussed in the concluding chapter.

Förord

Den här uppsatsen handlar om samverkan mellan privata och offentliga organisationer och är resultatet av ca två och ett halvt års intensivt arbete. Att jag intresserade mig för samverkan, när jag började, berodde på att de texter som jag läste om fenomenet ofta handlade om hur samverkan borde kunna användas för att nå olika mål, istället för att beskriva vad modellen innebar som samordning i praktiken. Min grundtanke var då att studera ett par samverkansarenor ”där ute” för att sedan analysera arbetet på dem med hjälp av organisationsteori. Att uppsatsen så småningom skulle se ut som den gör nu, hade jag naturligtvis ingen aning om då.

Lejonparten av arbetet med uppsatsen har utförts vid Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor (Score). Under det första året var det främst Ulrika Mörth som bidrog med praktisk hjälp och konstruktiv kritik. Utan hennes stöd hade jag inte kunnat påbörja arbetet, så ett särskilt tack för det. Under det senaste året har mina handledare i företagsekonomi-ämnet, Nils Brunsson, Staffan Furusten och Karin Svedberg-Nilsson, fått mig att bringa ordning i texten och lyfta den till nya nivåer. Diskussioner med statsvetarna Göran Sundström och Åsa Vifell var också givande för mitt tankearbete, och övriga kollegor på Score erbjöd en både utmanande och spännande forskningsmiljö för en nybörjare. Studierna av samverkansarenorna finansierades av Krisberedskapsmyndigheten, där var framförallt Ann-Charlotte Engström och Johanna Sandefeldt behjälpliga. Jag vill också rikta ett särskilt tack till alla dem från Krisberedskapsmyndighetens råd för näringslivssamverkan, Gemenskapen för elektroniska affärer och Helhets-syn på elberedskapsprojektet, som tog sig tid att intervjuas för projektet.

De som verkligen har levt med mig under hela forskningsprocessen har dock varit min familj. Mina föräldrar Ulla och Tommy som outtröttligt läst nya versioner av uppsatsen och som alltid hjälpt till med praktiska göromål. Min syster Anna och hennes Erik som har lättat upp stämningen när det har känts tungt (jag ser fram emot att försöka förstå din avhandling Anna!). Det största stödet på alla plan har emellertid min Linda bidragit med. Linda, utan dig hade jag aldrig orkat bli klar, du är helt enkelt bäst!

Södermalm i september 2006

Adam Sandebring

Innehållsförteckning

<u>1 Inledning</u>	5
<i><u>Privat-offentlig samverkan - ett populärt styrmedel</u></i>	5
<i><u>Organisationsmodeller och organisationsformen</u></i>	7
<i><u>Studiens syften</u></i>	12
<i><u>Uppsatsens upplägg</u></i>	12
<i><u>Tillvägagångssätt</u></i>	13
<u>2 Samverkan som organisationsmodell</u>	21
<i><u>En mjukare samhällsstyrning?</u></i>	21
<i><u>Argument för samverkansmodellen</u></i>	23
<i><u>Samverkansmodellens logik</u></i>	27
<i><u>Samverkansmodellen som praktisk idealtyp</u></i>	29
<u>3 Samverkan i praktiken</u>	30
<i><u>Samverkan för att sprida elektroniska affärer</u></i>	30
<i><u>Samverkan för att stärka elberedskapen</u></i>	41
<u>4 Samverkan som organiserade arenor</u>	58
<i><u>Att organisera en samverkan</u></i>	58
<i><u>Samverkan en ny organisationsform?</u></i>	61
<u>5 Att styra med samverkan</u>	64
<i><u>Initiativtagarnas förutsättningar för att styra</u></i>	64
<i><u>Utformningen av samverkansarenorna</u></i>	69
<i><u>Formens påverkan på interaktionen</u></i>	70
<i><u>Resultaten av samverkan</u></i>	76
<i><u>Ett effektivt styrmedel?</u></i>	77
<i><u>Slutsatser och förslag till fortsatt forskning</u></i>	78

<u>Källförteckning</u>	80
<u>Källförteckning för fallstudierna</u>	84
<u>Bilaga 1: Uppdrag från KBM</u>	86
<u>Bilaga 2: Intervjuguide</u>	87

1 Inledning

Privat-offentlig samverkan - ett populärt styrmedel

Privat-offentlig samverkan har under de senaste decennierna kommit att användas som styrmedel av offentliga organisationer på flera områden. En privat-offentlig samverkan kan ganska enkelt definieras som en någorlunda varaktig interaktion mellan organisationer från såväl privat som offentlig sektor, där de olika deltagarna skall sträva mot gemensamma målsättningar. En annan vanlig benämning på samma modell är också endera *partnerskap* på svenska, eller *partnership* på engelska (jfr Peters 1998, Elander 1999).¹ Under 80-talet användes modellen av flera presidentadministrationer för att stimulera den ekonomiska tillväxten i USA:s mycket nedslitna innerstäder (Davids 1986). Under 90-talet blev modellen också populär som regionalpolitiskt styrmedel inom flera europeiska stater. Från att först ha använts för att stimulera den regionala tillväxten inom Storbritannien (Davies 2001) spreds modellen sedan vidare bl.a. via EU:s strukturfondsprogram till flera andra medlemsstater, däribland Sverige (Ehn 2001). Samverkan används dock inte enbart för näringspolitisk styrning, utan även på så olika områden som hälsoarbete och krishantering (jfr Mörth & Sahlin-Andersson 2006).

Den dominerande synen på samverkan i samhällsforskningen är också just som ett styrmedel.² Ett styrmedel som staten skall kunna använda sig av istället för andra styrmedel, som t.ex. lagstiftning eller beskattning, för att styra andra organiserade intressens agerande på ett avgränsat område. Fördelarna med att använda samverkan istället för något alternativt statligt styrmedel anses bl.a. vara att den är ett relativt osynligt styrmedel som inte uppmärksammas av några andra än deltagarna, att den är kostnadseffektiv då arbetet på arenorna ofta finansieras av alla deltagare tillsammans och att den uppfattas som mindre tvingande än andra styrmedel (Peters 1998:21). Grundläggande för detta synsätt är att initiativtagaren förväntas påverka de övriga deltagarnas aktiviteter på området genom samverkan, en påverkan som de förväntas uppnå på två sätt. För det första förväntas initiativtagaren ha möjligheten att välja just samverkan som styrmedel istället för något annat styrmedel, och för det andra förväntas initiativtagaren självständigt kunna utforma den nya arena som skapas för samverkan mellan deltagarna.

¹ Ibland används också tillägg till *partnership* som t.ex. *private-public*, *cross-sectoral* eller *trisectional*. Det finns också samverkan mellan enbart olika företag (också kallade joint ventures) och mellan enbart offentliga organisationer (jfr Rosenau 2000) dessa typer av samverkan behandlas dock inte inom ramen för denna uppsats, utan en avgränsning görs till samverkan mellan privata och offentliga organisationer.

² Främst inom den litteratur om samverkan som anknyter till den s.k. *Governance* teorin (se Pierre 1998). Se också Sundström (2005) för en genomgång av *Governance* teorins huvuddrag.

En ny effektiv organisationsform?

Styrning med samverkan är med andra ord styrning genom att skapa en ny arena på ett sakområde. Genom att initiera och utforma en ny arena där flera olika organiserade intressen på området deltar, anses initiativtagaren ha möjligheten att styra utvecklingen på området mot sina särskilda mål. Synen på samverkan som ett statligt styrmedel överensstämmer då också med en mer generell syn på organisering som ett verktyg som ledningen av en organisation skall kunna använda för att nå sina särskilda målsättningar. I enlighet med detta synsätt förvänts ledningen självständigt kunna välja form på sin organisation. De skall sedan kunna använda denna form för att distribuera såväl arbetsuppgifter som resurser mellan de övriga deltagarna. Ledningens möjlighet att via organisationsformen fördela arbetsuppgifter och resurser mellan de övriga deltagarna skall i sin tur innebära att den kan uppmuntra önskvärda beteenden och undertrycka icke önskvärda beteenden hos samma deltagare. Genom att påverka deltagarnas beteenden på detta sätt skall ledningen då få deltagarna att arbeta mot deras mål för arenan (jfr March & Simon 1958:54, Brunsson & Olsen 1993:2, Røvik 2000:31). I enlighet med verktygssynen anses en enskild form av organisering också spridas på grund av dess bevisade effektivitet. Formen förväntas då bli populär för att den har visat sig vara ett effektivt sätt att uppnå ledningars mål i flera sammanhang. Ledningar av andra organisationer kommer då, så småningom, baserat på formens bevisade funktionalitet, välja att tillämpa samma form även inom sina egna organisationer. Enligt detta resonemang sker det med tiden en urvalsprocess där de effektivaste formerna överlever, medan de former som har gett ett sämre resultat överges (Røvik 2000:32).

Trots att synen på samverkan som ett styrmedel idag är dominerande, har tidigare empiriska studier visat att de arenor som skapats för en samverkan ofta haft problem med att nå de mål som initiativtagarna har satt upp för dem (Davies 2001, Ehn 2001). Det är inte heller ovanligt att konflikter mellan deltagarna har lett till att arenorna har upplösts innan några mål uppnåtts (Davids 1986). De arenor som skapats för en samverkan uppvisar dessutom en mycket varierande utformning, bl.a. avseende antal deltagare, grad av formalisering av interaktionen och syftets omfattning (jfr Davids 1986, Pierre 1998, Elander 1999, Osborne 2000, Rosenau 2000, Davies 2001, Ehn 2001, Henning 2005, Mörth & Sahlin-Andersson 2006).

Organisationsmodeller och organisationsformen

Även om synen på samverkan som ett nytt styrmedel är dominerande, kan fenomenet också betraktas ur ett alternativt perspektiv, det kan även ses som en modern organisationsmodell. Inom den nyinstitutionella skolan av organisationsteorin har det bedrivits en omfattande forskning om hur organisationsmodeller blir moderna på olika områden (jfr Johansson 2002). I ingående studier av flera organisationsmodeller har forskarna visat att modellerna vanligtvis bygger på flera rationella och funktionella koncept, som att de är medel som kan användas av ledningen för att uppnå sina mål och att det, genom att ordna verksamheten i enlighet med modellerna, skall gå att uppnå ökad ordning och effektivitet. Koncepten begränsas emellertid inte bara till hur verksamheterna skall kunna förändras för att bli mer effektiva, utan de kan även behandla hur det skall gå att uppnå mer av t.ex. rättvisa eller medbestämmande inom olika verksamheter (Røvik 2000:34). Vid ingående studier av organisationer där modellerna har tillämpats har det emellertid visat sig att de inte alltid påverkar samordningen av kärnverksamheterna. Modellernas abstrakta innehåll särkopplas istället ofta ifrån kärnverksamheterna och ger enbart upphov till förändring i formella beslut, av policy eller inom avgränsade avdelningar av organisationen. Att ledningen av en organisation ändå väljer att tillämpa en dylik modell, trots att den inte påverkar organisationens kärnverksamhet, ses då istället som ett resultat av att modellen är institutionaliserad (jfr Meyer & Rowan 1977).

När en modell är institutionaliserad på ett område ses den som rätt och riktig för alla olika organisationer på området att ägna sig åt, oavsett vilka konsekvenser som tillämpningen kan få inom den enskilda organisationen. Att ledningen tillämpar en institutionaliserad modell beror då inte på att de har övervägt de möjliga konsekvenserna av flera modeller, utan på att aktörer i deras omgivning förväntar sig att en modern och framåtsträvande organisation tillämpar just den institutionaliserade modellen. Vilken modell som ledningen tillämpar i sin organisation avgörs då mer av vilken typ av organisation som de uppfattar sig verka inom och vilken modell som andra organisationer på samma område för tillfället använder sig av, än av ett val mellan flera alternativa organisationsmodeller (jfr March & Olsen 1989). En dylik modell väljs då inte ut på grund av att det finns systematiska bevis på att den är funktionell eller effektiv, utan istället för att den för tillfället är modern på området (jfr Abrahamson 1996, Røvik 1996, Forsell 1999).

Från organisationsmodell till praktik

De flesta modeller som har studerats i den nyinstitutionella forskningen har dock varit reformer, det vill säga att de har används av organisationers ledningar för att få till stånd förändringar av redan befintliga organisationer (Brunsson & Olsen 1993). Inom den omfattande forskningen om reformer har det visats att innehållet i reformerna i stor utsträckning måste förhållas till de lokala strukturer som redan samordnar medlemmarnas aktiviteter, strukturer som i etablerade organisationer har vuxit fram med tiden genom både förhandlingar och kraftmätningar mellan olika interna grupperingar (jfr March & Simon 1958, Perrow 1986). I forskningen om reformer har det också visats att dessa redan etablerade samordnande strukturer ofta är svåra att förändra enbart med reformer. Innehållet i reformerna särkopplas istället antingen ifrån de befintliga strukturerna (Meyer & Rowan 1977) eller så anpassas reforminnehållet till dem (Czarniawska & Sevón 1996).

Alla organisationsmodeller är dock inte avsedda att initiera förändringar av befintliga organisationer. Det finns också de modeller som används för att skapa helt nya organisationer, organisationer där deltagarna inte har interagerat med varandra tidigare. När en dylik modell skall tillämpas i ett sammanhang finns det inte några etablerade strukturer som innehållet i själva modellen måste förhållas till, utan det första problem som initiativtagarna måste hantera är istället att attrahera deltagare. De egenskaper som utmärker modeller som används för att skapa helt nya organisationer borde därför också skilja sig något från de egenskaper som utmärker reformer.

Organisationsmodeller för nya organisationer

När en reform skall införas i en redan existerande organisation är det framförallt ledningen av organisationen som skall tilltalas av dess innehåll. Det är ledningen som fattar beslut om att införa reformen i organisationen, och reformerna har också ofta ett innehåll som utlovar ledningen en ökad kontroll över organisationens övriga deltagare och deras olika aktiviteter (Brunsson & Olsen 1993). När syftet med en organisationsmodell inte är att förändra befintliga organisationer, utan att skapa nya organisationer räcker det inte med att modellens innehåll enbart tilltalar en ledningsgrupp. När en aktör vill skapa en ny organisation måste den nämligen också motivera andra aktörer att delta, annars kan det bli svårt att skapa en organisation.³

³ Egenskaperna hos en organisationsmodell för att skapa en ny organisation är härledda från studien av samverkansmodellen i kapitel två, de presenteras här för att ge stringens till det teoretiska resonemanget.

Ett sätt för en initiativtagare att attrahera deltagare kan då vara genom att erbjuda dem incitament för deras deltagande, som ett ökat inflytande över initiativtagarens verksamhet eller en ökad tillgång till de resurser som initiativtagaren kontrollerar på området. Men de incitament som används för att motivera de potentiella deltagarna kan också vara mer abstrakta. Incitamenten kan även bestå av hänvisningar till de moderna värderingar som interaktionen skall kännetecknas av, som t.ex. att alla deltagare skall vara jämlika, att deltagandet är frivilligt eller att man genom interaktionen skall uppnå en ökad effektivitet. Det kan också vara mycket svårt för potentiella deltagare att motsätta sig en ny interaktion som bygger på dylika värderingar. Ju fler sådana värderingar som en modell bygger på, desto lättare kan det vara för initiativtagarna att motivera fler aktörer till att delta (jfr Meyer 1996).

Samtidigt som det kan vara viktigt att erbjuda olika incitament till alla de potentiella deltagarna, finns det inga krav på att innehållet i modellen skall ha någon förankring i en existerande organisering. Att innehållet skiljer sig från den existerande organiseringen på ett område kan istället vara det som gör att modellen ses som tilltalande. Den kännetecknar då en organisering som är ny, modern och oprövad på området. Om modellens innehåll är särskilt oklart och abstrakt innebär det också att flera moderna värderingar kan användas för att attrahera olika grupper av deltagare. Modellen kan då t.ex. presenteras som att den leder till ökad kontroll för en grupp av möjliga deltagare och att den leder till ökad jämlikhet för en annan grupp. Om den kategorisering av de olika deltagarna som modellen bygger på dessutom är så abstrakt att många enskilda aktörer kan definieras som tillhörande just dessa kategorier, ökar också antalet möjliga deltagare (jfr Brunsson 1993a).

Vidare kan det också vara viktigt att de mål som skall uppnås med den nya organisationen inte har uppnåtts tidigare på området. Genom att utlova att det skall gå att uppnå nya mål som inte tidigare har uppnåtts med den existerande organiseringen på området kan motivationen till att delta öka ytterligare. Att målen inte har uppnåtts tidigare kan dessutom användas som försvar mot kritik mot att själva modellen är oklar. Att man aldrig tidigare har uppnått dessa mål kan då användas som argument för att den nya organisationen inte får ha en för fast ram. Formen skall istället kunna förändras allteftersom, beroende på vilken form som visar sig vara mest effektiv för att uppnå målen. Med den nya modellen skall man då kunna nå extraordinära målsättningar på området (jfr Sahlin-Andersson 1989).

Oklara modeller och osäker interaktion

Av en organisationsmodell som skall användas för att motivera flera aktörer till att delta i en ny organisation kan det krävas att den lovar utbyte till flera olika potentiella grupper av deltagare, att innehållet i modellen är mycket abstrakt och att de mål som skall uppnås anses som extraordinära. Dessa egenskaper kan emellertid medföra problem när det i ett senare skede väl skall etableras en praktik där flera egentliga deltagares aktiviteter skall samordnas med varandra. Modellens oklarhet kan då ge upphov till en osäkerhet bland deltagarna om vad interaktionen egentligen innebär och vilka aktiviteter som de olika deltagarna kan ägna sig åt i interaktionen. När det skall skapas en ny organisation utifrån en oklar modell kan det istället krävas någon sorts begränsningar av deltagarnas aktiviteter i interaktionen. Om den uppgift som deltagarna skall genomföra tillsammans är materiell, som t.ex. att uppföra en byggnad, kan det fysiska projektet i sig begränsa deras möjliga agerande (jfr Sahlin-Andersson 1989), men om uppgiften är mer immateriell kan det krävas skapandet av några gemensamma regler.

Problemet med att upprätthålla en interaktion mellan flera deltagare som tidigare inte har interagerat kan också formuleras som att det finns en i situationen ofrånkomlig osäkerhet. I en interaktion helt utan begränsningar kan ingen deltagare förutsäga övriga deltagares framtida agerande, utan den enskilde deltagaren kan ägna sig åt vilken aktivitet som helst i interaktionen (Sjöstrand 1993:11). Det kanske enklaste sättet för den enskilde aktören att undvika osäkerheten i en obegränsad interaktion är genom att inte delta. Att inte delta i interaktionen är en relativt riskfri strategi som framförallt kan tillämpas om aktören inte är direkt beroende av att interagera med de övriga deltagarna. Men det finns också andra sätt att reducera osäkerheten i en interaktion. En annan möjlighet är att skapa någon form av gemensamt och uttalat regelverk för vad som är ett acceptabelt beteende för deltagarna. Genom att skapa ett dylikt uttalat regelverk begränsas deltagarnas möjliga framtida agerande inom interaktionen. En av de former som kan användas för att minska osäkerheten i en interaktion är organisation. Organisation är en av de vanligaste formerna för interaktion i moderna samhällen och anger som sådant både ett allmänt tillgängligt och samhälleligt legitimt regelverk för hur en interaktion kan utformas (jfr Weber 1948, Zucker 1983).

Organisationsformen

Även om det finns nästan lika många definitioner av vad en organisation är som det finns organisationsforskare, kommer jag att använda sociologen Göran Ahrnes (1994:1-27) definition av organisation. Att jag valt Ahrnes definition beror på att han med den lyfter fram organisation som en form för att samordna flera enskilda aktörers aktiviteter, och inte främst som en modern form av auktoritet.⁴ Ahrne har föreslagit att det skall finnas fyra element på plats för att en enskild interaktion skall ske i en organisation.

1. Det *första* elementet är att det skall finnas utpekade medlemmar av organisationen, medlemmar som representeras av organisationen oavsett om de är direkt närvarande i interaktionen eller inte.
2. Det *andra* elementet är att det skall finnas en ledning av organisationen. En ledning som kan fatta bindande beslut och sätta regler för de övriga medlemmarna av organisationen.⁵
3. Det *tredje* elementet är att organisationen skall få någon sorts resurser från alla sina medlemmar, gemensamma resurser som de alla också skall ha rätt att ta del av i viss utsträckning.
4. Det *fyjärde* elementet är att det skall finnas uttalade regler för vilket beteende som är tillåtet för medlemmarna i organisationen, regler vars efterföljande kontrolleras av de övriga medlemmarna och som om de bryts skall resultera i påföljder.

När alla element finns på plats kan en medlem inte agera hur som helst i interaktionen, utan den måste agera i enlighet med de begränsningar som har fastslagits. Om den inte följer reglerna skall de kunna bestraffas av de övriga medlemmarna eller i extrema fall exkluderas helt ur organisationen. När det skapas en organisation blir den något mer än enbart en uppsättning med abstrakta regler, den blir ett i sammanhanget iscensatt och påtagligt regelverk. I en organisation vet den enskilde medlemmen vilka roller som de övriga medlemmarna har och vilka regler som finns för samvärdet mellan dem. Skapandet av en uttalad och gemensam organisation tillför en viss förutsägbarhet av medlemmarnas aktiviteter, en förutsägbarhet som också möjliggör en samordning av deras olika aktiviteter i interaktionen (ibid).

⁴ Jfr t.ex. Weber 1948:196-240, Berger et al 1973:44-60, Aldrich 1979:9-13, Perrow 1986:1-48

⁵ I Ahrne 1994 är det andra elementet utbytbarhet av individer. Jag har dock här valt att istället ha ledning som andra element, en anpassning till en senare utveckling av definitionen till analyser av organisationer som har andra organisationer som medlemmar i Ahrne & Brunsson 2004:173-75 (Element 2-4 av de totalt sex elementen i definitionen från 2004 har jag här lagt ihop till elementet ledning. Övriga element i definitionen från 2004, element 1,5,6 överensstämmer med element 1,3,4 i Ahrne 1994).

Studiens syften

Hittills har jag påstått att den idag dominerande synen på samverkan är som ett statligt styrmedel, ett styrmedel som en initiativtagare skall kunna använda sig av för att styra de övriga deltagarna mot sina särskilda mål. Enligt detta synsätt skall initiativtagaren ha möjligheten att självständigt välja samverkan som styrmedel på ett område. Genom att välja denna form av organisering skall initiativtagaren ha möjligheten att påverka de övriga deltagarnas beteenden. Jag har också påstått att det finns alternativ till detta synsätt på samverkan, nämligen att den först kan ses som en organisationsmodell och när modellen omsätts till praktik även som organiserade arenor.

I uppsatsen skall jag utifrån empiriska studier av samverkan som abstrakt organisationsmodell och som ett par organiserade arenor söka svar på tre frågor. Den *första* frågan som jag ställer mig i uppsatsen är hur ser formen på de arenor som skapas för en samverkan egentligen ut? Den *andra* frågan handlar om initiativtagarna väljer samverkan som styrmedel självständigt, eller finns det några externa faktorer som begränsar deras valmöjligheter? Den *tredje* och sista frågan är vilka konsekvenser som de möjliga form-skillnaderna mellan arenorna kan få på interaktionen mellan deltagarna?

Uppsatsens upplägg

Hittills har jag presenterat en inledning som har handlat om hur den dominerande synen på samverkan idag är att den är ett styrmedel, samt fört ett teoretiskt resonemang om organisationsmodeller och organisationsformen. Jag har även klargjort de tre frågor som jag skall besvara i studien. Efter denna presentation av uppsatsens upplägg, följer ett avsnitt om hur jag har gått tillväga för att genomföra de empiriska studier som kommer att presenteras. Avsnitten inledning, teoretiskt resonemang, syfte, upplägg och tillvägagångssätt utgör tillsammans uppsatsens *första* kapitel.

Det följande kapitlet, uppsatsens *andra*, är en studie av samverkan som abstrakt organisationsmodell. I kapitlet studerar jag först de olika argument som framförs för samverkan som organisationsmodell. Utifrån argumenten kommer jag sedan att frilägga de föreställningar om samhällsorganisering som denna modell bygger på. Kapitlet avslutas med att jag utvecklar vad jag kallar för en praktisk idealtyp av den studerade organisationsmodellen.

Efter studien av samverkan som organisationsmodell följer kapitel *tre* där jag presenterar fallstudier av ett par samverkansarenor. I kapitlets första avsnitt presenteras ett fall där Svenska Kommunförbundet initierade en samverkansarena att sprida praktiken med elektroniska affärer bland myndigheter, företag, kommuner och landsting i Sverige. I kapitlets andra avsnitt presenteras ett fall där Statens Energimyndighet initierade en samverkansarena för att stärka beredskapen i det svenska elsystemet, ett system vars delar ägs såväl av staten som av företag. Presentationerna av fallen inleds med bakgrunder till varför initiativtagarna initierade en arena för samverkan på respektive område. Därefter följer redovisningar av hur interaktionen mellan deltagarna utformades och utvecklades med tiden.

I kapitel *fyra* och *fem* analyseras de empiriska studierna av samverkan som fenomen. I kapitel *fyra* undersöks formen på de arenor som skapades för en samverkan i praktiken, och jag kommer att dra några slutsatser om formen på samverkansarenorna. I kapitel *fem* undersöks varför samverkan användes som styrmedel på de båda studerade områdena och vad som kan ha påverkat utformningen av arenorna. Jag kommer dessutom att försöka härleda vilka konsekvenser som formen på arenorna fick för interaktionen mellan deltagarna. Som avslutning på detta kapitel kommer jag att föreslå att modellens oklarhet öppnade upp för kritik mot interaktionen från olika grupper av deltagare, oavsett hur arenorna utformades och utvecklades. Jag kommer dessutom att ge några förslag till fortsatt forskning om samverkan.

Tillvägagångssätt

De studier som ligger till grund för denna uppsats är från början utförda på uppdrag och finansierade av Krisberedskapsmyndigheten (KBM). KBM har i sin tur fått i uppdrag av regeringen att stimulera en utökad samverkan kring samhällets säkerhet och beredskap (SFS 2002: 472). För att utföra sin uppgift håller de bland annat på att sammanställa studier av samverkan på flera områden. En tidig version av denna uppsats har också avrapporterats i KBM:s temaserie om privat-offentlig samverkan (Sandebring 2005). Trots att studien utfördes på uppdrag av en myndighet gavs få riktlinjer för studiens utformning. Förutom önskemål om att studien skulle behandla samverkan mellan organisationer och inte enbart mellan individer ställdes inga andra krav på studiens utformning. Det framfördes inga direkta önskemål om vilka enskilda fall av samverkan som borde studeras eller att dessa fall skulle behandla beredskapsfrågor (Bilaga 1: Uppdrag från KBM).

Då uppdraget var vagt formulerat från beställarens sida valde jag också att utforma studien iterativt under forskningsprocessens gång. Perioder med empiriska undersökningar avlöste då perioder av teoretiserande utifrån det material som jag dittills hade samlat in. Detta förhållningssätt möjliggjorde utformandet av empiriskt grundade och fallspecifika teorier om samverkan, fallspecifika teorier som sedan kontinuerligt jämfördes med mer generella samhällsvetenskapliga teorier om organisering (jfr Glaser & Strauss 1967).

Studien av samverkan som organisationsmodell

För att få en ingång till studien läste jag från början av november 2003 till slutet av januari 2004 in mig på ett flertal texter om samverkan, texter författade av experter på samverkan, såsom forskare, konsulter och statliga utredare. Litteraturgenomgången genomfördes för att ge en första bild av samverkan som organisationsmodell. Även om läsningen gav en överblick av hur flera experter såg modellen som ett verktyg som kunde användas av initiativtagarna för att nå flera mål, ville jag också få en förståelse för hur de som deltog i samverkan i praktiken såg på modellen. När jag i ett senare skede av studien intervjuade de personer som hade deltagit i samverkan i praktiken bad jag dem också att definiera vad samverkan innebar, och vad som skilde just denna typ av interaktion från andra typer av interaktion mellan privata och offentliga organisationer. Intervjupersonernas argument om vad en samverkan borde innebära var då förvånansvärt lika oberoende av deras organisationstillhörighet. Deras olika argument om vad samverkan borde innebära stämde emellertid inte alltid överens med deras erfarenheter av samverkan i praktiken, eller med experternas argument för samverkan.

I kapitel två där jag avser att undersöka och problematisera samverkan som organisationsmodell, håller jag till en början isär experternas och praktikernas olika argument för modellen. Trots att de båda gruppernas argument för samverkan fokuserar på olika aspekter av organisationsmodellen, anser jag inte att de direkt motsäger varandra, utan snarare att de bygger på samma allmänna föreställningar om hur ett modernt samhälle är organiserat. Då min ambition med studien av samverkansmodellen är att utveckla en någorlunda konsekvent och övergripande bild av modellens abstrakta innehåll ser jag inte heller några analytiska skäl till att hålla isär de båda gruppernas argument för modellen när jag inom samma kapitel utvecklar en praktisk idealtyp av samverkansmodellen.

Studierna av samverkan i praktiken

Nästa steg i forskningsprocessen, efter den inledande litteraturstudien, var att samla in information inför de studier av samverkan i praktiken som jag ville genomföra. Informationsinsamlingen inför studierna av samverkan i praktiken inleddes med att jag intervjuade ledamöterna i KBM:s råd för näringslivssamverkan. I rådet ingår främst personer på ledande befattningar (som general- eller verkställandedirektörer) från flera olika myndigheter och branschföreningar. De myndigheter och branschföreningar som är representerade i rådet har också främst verksamheter som berör teknisk infrastruktur, som tele, el eller IT, på ett eller annat sätt. Intervjuerna med rådsledamöterna genomfördes under perioden från februari till maj 2004.

I intervjuerna ställde jag framförallt två frågor till rådsledamöterna. Vad innebär det att samverka, och känner du till något exempel på samverkan i praktiken? Under intervjuerna visade det sig att flera av ledamöterna hade liknande uppfattningar om vad en samverkan borde innebära och vad som skilde en samverkan från annan interaktion mellan privata och offentliga organisationer. Flera av de intervjuade tog också antingen upp samverkan för att sprida elektroniska affärer eller samverkan för att stärka elberedskapen som exempel. I intervjuerna med rådsledamöterna framkom det också att det fanns återkommande och utvecklade kontakter mellan myndigheter och företag kring både tele/IT- och banksäkerheten. På inget av dessa områden hade det dock skapats någon egen fristående arena för att sköta kontakterna mellan de olika inblandade organisationerna. På tele/IT-säkerhetsområdet verkade kontakterna främst initieras och kontrolleras av Post- och telestyrelsen som ansvarig myndighet för säkerheten på området, och på bankområdet verkade kontakterna främst initieras av bankerna och deras branschförening, Svenska Bankföreningen. Min uppfattning var då att vare sig tele/IT- eller banksäkerheten samordnades inom ramen för en egen arena, även om kontakter mellan parterna var vanligt förekommande.

Utifrån den information som jag samlat in under den inledande intervjuomgången gjorde jag sedan ett par val inför studiens fortsatta utformning. Det första valet berörde vilken metod som jag skulle använda mig av för att studera samverkan som praktik. Det andra valet berörde vilka enskilda fall av samverkan som jag skulle studera för att möjliggöra en givande analys.

Val av metod

Jag valde tidigt att göra ingående fallstudier av ett par studieobjekt istället för ytligare studier av flera studieobjekt. Att jag önskade att genomföra ingående fallstudier berodde på att jag ville få en uppfattning om hur interaktionen på arenorna hade initierats, utformats och utvecklats. Genom att studera interaktionen som processer hoppades jag få empiriskt underlag för att analysera hur olika förutsättningar på områdena påverkade utformningen av de arenor som skapades, och hur denna utformning av arenorna sedan påverkade resultaten av interaktionen. Om jag istället hade valt att använda mig av en metod som gav en statisk bild av arenorna och av interaktionen på dem befärade jag att det skulle bli svårt att undersöka hur formen påverkade utfallet. Genom att intervjua flera representanter för de deltagande organisationerna hoppades jag också kunna se om de hade olika uppfattningar om arbetet i samverkan och vilka resultat som det givit.

Att tidsrymden för den empiriska studien var begränsad till perioden från februari 2004 till februari 2005 innebar emellertid vissa problem för mina möjligheter att beskriva fallen som dynamiska processer. De arenor som jag så småningom valde som studieobjekt, Gemenskapen för elektroniska affärer och Helhetssyn på elberedskapsprojektet, hade skapats redan 1998 och 2001. När jag började samla in information hade arenorna redan existerat i ca fem respektive ca tre år. Att arenorna var väletablerade innebar visserligen vissa fördelar när jag skulle genomföra fallstudierna, som att det fanns flera personer med erfarenhet av arbetet på arenorna som jag kunde intervjua, och att arbetet var dokumenterat. Drömläget hade emellertid varit om jag kunnat vara på plats redan från början för att studera utvecklingen av arenorna genom ett eget deltagande, något som tyvärr var omöjligt både givet de studieobjekt som jag valde och när studien inleddes.

Att arbetet på arenorna redan hade pågått under flera år innebar att jag i stor utsträckning fick förlita mig på intervjupersonernas återgivning av händelseförloppen. Även om de flesta av dem återgav liknande berättelser om hur arenorna hade utvecklats i sak, hade vissa av dem sinsemellan olika uppfattningar om vilka resultat som interaktionen hade lett fram till. För att få till stånd så rättvisande rekonstruktioner som möjligt av arenornas utveckling stämde jag av intervjupersonernas berättelser mot varandra och mot de dokument som berörde arenorna. Om de intervjuades återgivning skilde sig från varandra försökte jag också att inkludera motsättningarna i mina fallbeskrivningar. Bland annat använde jag citat från flera av de inblandade för att visa hur de hade olika uppfattningar om vissa händelser.

Ett annat problem med att rekonstruera händelseförlopp utifrån andras återgivningar är att det i efterhand kan ha bildats konsensus om skeendet mellan de inblandade som inte behöver överensstämja med de verkliga händelseförloppen. För att motverka detta försökte jag i så stor utsträckning som möjligt jämföra de intervjuades återgivningar av olika händelseförlopp med de dokument som producerats om arbetet på arenorna. Detta var dock lättare i studien av elberedskapsfallet än i studien av e-affärsfallet på grund av att det fanns betydligt fler dokument att tillgå om elberedskapsfallet.

Val av fall

Att jag valde att studera just två fall av samverkan i praktiken berodde i sin tur på att jag ville ha möjligheten att göra jämförelser. I en jämförande studie är det vanligt att forskaren väljer ut ett antal studieobjekt som liknar varandra i flera avseenden, men som också skiljer sig åt i andra avseenden. Genom att lyfta fram skillnaderna mellan fallen kan dessa sedan jämföras med varandra. När jag utformade själva studien sökte jag också efter ett par fall som liknade varandra i några viktiga avseenden. Jag ville bland annat att interaktionen skulle ses som samverkan av deltagarna och att den skulle ha pågått under en viss tidsrymd så att det fanns resultat eller avsaknad av resultat att studera. Jag ville också att det skulle finnas ett relativt stabilt deltagande av samma representanter, så att det fanns flera perspektiv på hur samverkan hade utvecklats och vilka resultat som nåtts. De arenor som jag så småningom valde ut som studieobjekt, fallen med samverkan för att sprida elektroniska affärer och för att stärka elberedskapen, liknade också varandra i just dessa avseenden. Utöver likheterna mellan e-affärs- och elberedskapsfallet visade det sig också under de inledande intervjuerna med rådsledamöterna, att det fanns några utmärkande skillnader mellan fallen. I e-affärsfallet skedde samverkan inom en förening, medan samverkan i elberedskapsfallet hade en mer oklar utformning. I intervjuerna återgav deltagarna i e-affärsfallet också positivare erfarenheter av interaktionen än vad deltagarna i elberedskapsfallet gjorde. Dessa inledande observationer kom att ligga till grund för min tes om att utformningen av arenorna kunde påverka vilka resultat som deltagarna kunde åstadkomma i en samverkan.

Att jag enbart studerade två fall av samverkan i praktiken berodde i sin tur på att grunduppdraget för studien från KBM stäckte sig över ett år, från februari 2004 till februari 2005. Då fallstudier är en tidskrävande metod där flera källor, som intervjuer, dokumentstudier och deltagandeobservation, används för att samla in mycket omfattande kvalitativa data, ansåg jag det inte möjligt att genomföra fler fallstudier än två inom den givna tidsramen.

Då ett av syftena med studien är att utreda hur formen på en samverkansarena påverkar resultaten av interaktionen, medför begränsningen till enbart ett par fall tyvärr också en begränsning av slutsatsernas generella giltighet. Att det empiriska underlaget är begränsat medför inte minst att slutsatserna om organisationsformens påverkan på interaktionen inte nödvändigtvis blir desamma om andra samverkansarenor studeras. Jag hävdar inte heller att formens påverkan på interaktionen alltid behöver bli densamma om andra enskilda samverkansarenor studeras. Det finns likafullt en annan förtjänst med en studie där antalet studieobjekt har varit begränsat. I uppsatsen belyses det empiriska fenomenet samverkan ur ett organisationsteoretiskt perspektiv, ett perspektiv som tidigare sällan har tillämpats på studier av fenomenet. Studien visar då på ett alternativt synsätt till samverkan som ett styrmedel som fenomenet kan tolkas och analyseras på, ett perspektiv som framöver kan användas vid analyser av andra arenor på andra områden (jfr Brunsson 1981).

Genomförande av fallstudierna

När jag hade bestämt mig för vilken metod som skulle användas för att studera samverkan i praktiken, och vilka enskilda fall som skulle studeras, påbörjades det huvudsakliga arbetet med att insamla information om fallen. Studierna genomfördes från maj 2004 fram till januari 2005. Informationen insamlades genom intervjuer, deltagandeobservation och dokumentstudier.

Intervjuer genomfördes inledningsvis med styrgrupperna för arenorna. Att jag valde att intervjua styrelseledamöterna berodde på att jag ansåg att de borde ha bäst överblick över arbetet på samverkansarenorna. Att jag ansåg att de borde ha bäst överblick över verksamheterna berodde inte enbart på att de satt i styrelserna, utan även på att de ofta hade varit med och initierat arenorna och att de verkade vara de individer som lagt ned mest tid på arbetet i respektive verksamhet. Inför intervjuerna skickade jag ut en intervjuguide via e-post. Frågorna i intervjuguiden var indelade i fem olika kategorier: grundinformation om intervjupersonen, vilka frågor som deltagarna avhandlade på arenan, vilka var medlemmar/vilken struktur själva arenan hade, vilka resultat som hade åstadkommits på arenan, samt en avslutande kategori med några olika uppföljningsfrågor.

Frågorna i intervjuguiden var framförallt utformade för att ta reda på vad de intervjuade hade uppfattat att syftet med samverkan var, hur samverkan hade utformats, samt vilka konkreta resultat de ansåg hade åstadkommits. Intervjuguiden användes för att försäkra mig om att jag inte glömde att ställa någon enskild fråga vid intervjutillfällena, men utöver att svara på

frågorna uppmuntrades intervjupersonerna också till att prata fritt om sina egna erfarenheter av arbetet på arenorna. Under intervjuerna tog jag löpande anteckningar och intervjuerna spelades dessutom in på en digital bandspelare. Vid ett tillfälle avböjde den som intervjuades att spelas in och jag tog vid detta enda tillfälle enbart anteckningar. Inspelningarna av intervjuerna transkriberades kort efter att intervjuerna hade genomförts, och jag stämde också av innehållet i transkriberingarna med mina anteckningar (Bilaga 2: Intervjuguide).

För att få en ytterligare förståelse för hur samverkan hade utformats och utvecklats kompletterades intervjuerna med styrelseledarmötena dessutom med intervjuer med ytterligare några av deltagarna på arenorna, med en deltagandeobservation och med dokumentstudier. I studien av e-affärsfallet intervjuades utöver styrelseledamöterna också tre deltagare i några av de mer begränsade projekt som hade initierats inom ramen för arenan. I studien av elberedskapsfallet fick jag möjlighet att delta vid den workshop som hölls en tid innan projektet avrapporterades av Energimyndigheten till regeringen. Utöver de kompletterande intervjuerna och deltagandet i den avslutande workshopen studerade jag också en mängd dokument om båda fallen. Genom de intervjuades försorg fick jag tillgång till presentationsmaterial och mötesprotokoll. Detta material refereras i presentationerna av fallstudierna inom ramen för uppsatsens gängse referenssystem.

Integritet

I presentationerna av fallstudierna anger jag inte några egennamn på de deltagande individerna, utan bara deras positioner i de organisationer som de representerade på respektive arena. De citat som används för att klargöra hur representanterna uppfattade arbetet på arenorna är anonymiserade i ännu större utsträckning. Där anges enbart vilken position som den citerade hade på respektive arena. Trots anonymiseringen kan de som har en egen kännedom om fallen kanske härleda vem som gjorde vad, och i vissa fall kanske vem som har blivit citerad. Att de som deltagit i arbetet kan identifieras för dem som har egen kännedom om fallens förlopp är tyvärr oundvikligt med så pass empirinära presentationer som jag har valt att göra. Jag vill också påpeka att en anonymisering av fallen inte utlovades till någon av intervjupersonerna. Jag var i alla mina kontakter med dem som intervjuades öppen med att jag var forskarstuderande vid Handelshögskolan i Stockholm och att mina studier skulle resultera både i en myndighetsrapport åt KBM och i en forskningsuppsats.

Enligt min åsikt behandlar fallen också så pass specifika frågeställningar och områden så att det hade varit omöjligt att benämna dem som t.ex. fallet X och fallet Y och beskriva dem på en högre abstraktionsnivå än vad jag gör. Om jag hade försökt att behandla fallen på en högre abstraktionsnivå, är jag övertygad om att de hade blivit obegripliga för en utomstående, och att det blivit svårt för mig att skriva förståeliga analyser utifrån materialet.

Återföring

En tidigare version av uppsatsen, innehållande fallstudierna och en tidig analys, rapporterades för KBM:s råd för näringslivssamverkan i april 2005 (Sandebring 2005). Vid presentationen riktades det inga invändningar mot fallstudiernas innehåll. Några ledamöter påpekade emellertid att jag kunde ha valt att lyfta fram andra dimensioner än just formen på arenorna för att förklara utfallet av samverkan. En ledamot påpekade att förutsättningarna för en samverkan skilde sig åt mellan de studerade områdena vad avsåg storleken på de resurser som de inblandade hade investerade i elsystemen, respektive i IT-systemen. Organisationerna på elområdet hade betydligt mer resurser investerade i elsystemen än vad organisationerna på e-affärsområdet hade investerade i IT-systemen. Han var av åsikten att detta borde medföra att relationerna på elområdet var känsligare än på e-affärsområdet. En annan rådsledamot påpekade att relationerna på områdena skilde sig åt historiskt. På elområdet hade de privata och offentliga organisationerna samarbetat under nästan ett sekel, medan de på e-affärsområdet enbart hade samarbetat under något decennium. Att relationerna på elområdet var mer etablerade skulle enligt hans åsikt innebära att de var mer komplexa och svårhanterliga än vad de var på e-affärsområdet. En tredje rådsledamot ansåg också att mitt sätt att se på samverkan var i grunden felaktigt. Han ansåg att samverkan var ett nytt och effektivt verktyg för statlig styrning av företag på avreglerade marknader och inte en modern organisationsmodell. Min tolkning av kommentarerna är att det finns flera förklaringsmodeller som går att tillämpa på en studie av ett socialt fenomen som samverkan, där inget av synsätten nödvändigtvis har ett större generellt förklaringsvärde än något annat, utan att en genomlysning från flera olika perspektiv snarare är nödvändig för att öka förståelsen för själva fenomenet (jfr Asplund 1970).

I nästa kapitel, kapitel två, skall jag titta närmare på samverkan som en abstrakt organisationsmodell innan jag presenterar mina studier av de båda samverkansarenorna i kapitel tre. I kapitlet skall jag försöka att klarlägga vilka olika föreställningar om organisering som själva modellen bygger på.

2 Samverkan som organisationsmodell

En mjukare samhällsstyrning?

I dagens samhälle verkar det ha blivit allt vanligare att styra med mjuka styrmedel. Oavsett om man väljer att studera organisationer som företag, föreningar eller stater så verkar viljan och möjligheten att använda hårda hierarkiska styrmedel ha minskat. Utvecklingen kan bl.a. ses på att många företagsledningarna idag använder sig av olika standarder för att styra sina anställda (jfr Brunsson & Jacobsson 2000, Svedberg-Nilsson et al 2005), att föreningsledningarna använder mjuka samordningsmetoder för att styra sina medlemmar (jfr Mörth 2004, Jacobsson et al 2004), och att politiskt tillsatta ledare använder samverkan för att styra medborgarna (jfr Pierre 1998, 2000). Det som alla de nämnda styrmedlen har gemensamt, oavsett vad de kallas för i sina sammanhang, är att när en organisations ledning använder sig av dem för att styra andra, så använder de sig inte direkt av sin hierarkiska auktoritet för att få dem som skall styras att göra som de vill (Ahrne & Brunsson 2004), något som innebär att denna styrning också blir formellt frivillig att följa för dem som skall styras (jfr Boström et al 2004).

En mjukare statlig styrning?

Att staten, sinnebilden för en hierarkisk organisation, allt oftare använder sig av ett mjukt styrmedel som samverkan för att styra företagen på olika områden ses ofta som orsakat av senare tids två stora samhällsförändringar, avregleringen av statliga monopol och tillskapandet av globala marknader. Att många företag idag verkar på avreglerade och globala marknader där de har en möjlighet att flytta sina verksamheter mellan olika stater, anses ha påverkat statens möjligheter att styra dem. Om staten i för stor utsträckning använder sig av hierarkiska styrmedel, som t.ex. lagstiftning eller skatter, för att styra företagen skall de på de på en global marknad kunna flytta till en stat där förutsättningarna för deras verksamhet är gynnsammare. Denna utveckling skall då ha inneburit en gradvis flyttning från en hård hierarkisk statlig styrning av företagen, till en allt mjukare styrning av samma företag. Att statens styrning av företagen skall ha mjukats upp på detta sätt ses inom delar av förvaltningsforskningen också som ett tecken på en mer allmän förändring av statens sätt att styra andra intressen i samhället, från ett bruk av mindre hierarkisk *government* till allt mer nätverksliknande *governance* (jfr Pierre 1998, 2000).

Vad innebär det att samverka?

Även om det är svårt att uttala sig om det skett någon generell förändring av statens möjlighet att styra företagen (jfr Brunsson 1986, Jacobsson 1987, 1989) är det inte svårt att se att samverkan på senare tid blivit en populär organisationsmodell. Populariteten kan dels ses på utbudssidan där det idag finns många texter om samverkan, författade av experter på modellen som tjänstemän, konsulter och forskare. Men genomslaget kan också ses på efterfrågesidan, bland dem som förväntas tillämpa samverkansmodellen. Många organisationer framhåller idag samverkan både som medel och mål för sina olika verksamheter. Till skillnad från många andra organisationsmodeller är det dock ganska svårt att avgränsa en särskild grupp av organisationer som modellen sprids mellan (jfr Powell & DiMaggio 1983), även om genomslaget är tydligast bland offentliga organisationer (jfr t.ex. Davids 1986, Pierre 1998, Elander 1999, Osborne 2000, Rosenau 2000, Davies 2001, Ehn 2001, Henning 2005, Mörth & Sahlin-Andersson 2006).

En av de forskare som har utvecklat en definition av vad det egentligen innebär att samverka är statsvetaren Guy Peters. Enligt Peters (1998:12) definition innebär samverkan minst att två eller flera aktörer interagerar (varav minst en från offentlig sektor), att varje aktör skall kunna förhandla för sin egen räkning, att det skall vara en bestående relation mellan de olika deltagarna, att alla deltagare skall bidra med resurser och att alla deltagare skall ha ett gemensamt ansvar för resultaten av samverkan. Även om Peters definition kan bringa en viss klarhet i vad en samverkan innebär, så är det inte en redogörelse för hur samverkan ser ut som en organisationsmodell. Den säger framförallt inget om de argument som används för att attrahera deltagare till arenorna eller vilka antaganden som argumenten bygger på.

Att utveckla en praktisk idealtyp

I detta kapitel kommer jag istället för att utveckla en egen definition av samverkan, att utveckla en praktisk idealtyp av denna organisationsmodell. En praktisk idealtyp skall inte förväxlas med sin analytiska motsvarighet, utan den är enbart ett försök att utveckla en någorlunda konsistent bild av hur samverkan idag ter sig som populär organisationsmodell. Den bild av modellen som kommer att presenteras i kapitlet har också härletts från flera källor. Jag har dels gått igenom texter om samverkan författade av experter på modellen som forskare, konsulter och tjänstemän. Dessa expertbilder har dessutom kompletterats med att de som har intervjuats i studien, personer som själva deltagit i en samverkan, har ombetts definiera vad den innebär.

Den praktiska idealtyp som så småningom kommer att bli resultatet av undersökningen blir också oundvikligen en subjektiv konstruktion av mig som forskare. Detta då jag enbart har studerat några källor om modellen bland en mängd möjliga, och då jag dessutom har sammanställt innehållet i dessa källor för att utforma en någorlunda konsekvent bild av modellens innehåll. Trots begränsningarna hoppas jag ändå att utvecklingen av en praktisk idealtyp kan bidra till att klarlägga de argument som används för att samla deltagare till samverkansarenor och de grundläggande antaganden om organisering som dessa argument i sin tur baseras på.

Argument för samverkansmodellen

I följande avsnitt kommer jag att undersöka de olika argument som framförs om varför en enskild aktör bör delta i en samverkan. Först kommer jag att redovisa de olika argument som framförts av olika experter på modellen, såsom forskare, konsulter och statliga utredare, och sedan de argument som återgavs av de praktiker som jag intervjuade i fallstudierna.

Experternas argument

De studerade texterna har jag delat upp i tre kategorier. I samtliga texter ses samverkan som ett medel som en initiativtagare kan använda för att uppnå sina önskvärda mål på ett område (eller så har dylika texter studerats av dem jag refererar till). Texterna har kategoriserats i enlighet med det övergripande mål som det anses att samverkan skall leda fram till.

Samverkan för att finansiera

I många texter om samverkan ses modellen som ett medel för att få till stånd privat finansiering av offentliga investeringar. Investeringar som ses som allmännyttiga men där den offentliga organisation som initierar projektet inte har möjligheten att finansiera dem inom sin budget. De investeringar som oftast behandlas i denna litteratur är i infrastruktur.

Att använda samverkan för att finansiera produktionen av offentliga varor och tjänster har sedan 90-talet också blivit allt vanligare i Europa, med Storbritannien som främsta föregångsland. I Storbritannien är denna finansieringsform också mer känd som *the Private Finance Initiative* (Osborne 2000, Akintoye et al 2003). Det har också publicerats ett par utredningar om hur samverkan skall kunna användas för att finansiera offentliga investeringar i Sverige, även om modellen ännu inte har fått något större genomslag i praktiken (Statskontoret 1998:12, Ds 2000:65).

Till skillnad från lånefinansiering där privat kapital också används för att finansiera offentliga investeringar ses dock samverkan inte främst som en finansieringslösning, utan som ett sätt att effektivisera en offentlig tjänst. Det som skiljer samverkan från andra typer av finansiering där ett privat kapital används är de synergivinster som förväntas uppstå då de offentliga och privata organisationerna interagerar. Dessa synergieffekter skall då innebära att beställaren får ett ökat *value for money* för sina investeringar (Statskontoret 1998:12). Detta mervärde skall bland annat uppstå genom ett utnyttjande av företagets nytänkande och kommersiella kompetens vid utvecklandet av själva investeringarna, men också genom att de finansiella risker som uppstår hanteras av den part som har lägst kostnad att göra det (Akintoye et al 2003).

Samverkan för att styra

Det finns också de experter som ser samverkan som ett medel som kan användas av initiativtagaren för att styra andra aktörers aktiviteter på ett område. Genom att initiera en samverkan skall initiativtagaren kunna förmå de övriga deltagarna att arbeta mot det mål som de har satt upp på området, även om detta mål inte direkt överensstämmer med deltagarnas egna mål. De texter där samverkan ses som ett medel för att styra handlar framförallt om hur samverkan skall kunna användas av en central statsförvaltning för att stimulera regional utveckling och ekonomisk tillväxt.

Att använda samverkan för att stimulera regional ekonomisk tillväxt har också varit ett populärt policyverktyg i flera stater. Det användes bl.a. av flera olika amerikanska presidentadministrationer under 70- och 80-talen för att stimulera den ekonomiska tillväxten i de då nedslitna innerstäderna (Davids 1986) och i samma syfte av Brittiska regeringar under 90-talet (Osborne 2000, Davies 2001), men även i Sverige initierade regeringen under slutet av 90-talet regional samverkan som tillväxtpolitisk åtgärd efter att ha påverkats av EUs strukturfondsprogram (Ehn 2001, Ahrnens 2003).

I vilken utsträckning som skapandet av dessa arenor verkligen påverkat den lokala ekonomiska utvecklingen har dock överlag varit mycket svårt att utvärdera. Istället har det ofta visat sig att den globala och den nationella ekonomiska utvecklingen har påverkat den regionala tillväxten i större utsträckning än arbetet på arenorna. Etablerandet av en arena för dialog mellan näringslivet och de regionala/lokala myndigheterna har också uppfattats som olika lyckat av de olika deltagarna. Framförallt så har deltagarna vänt sig mot att det har varit svårt att producera konkreta resultat (jfr Davids 1986, Davies 2001, Ehn 2001, Ahrnens 2003).

Samverkan för att påverka

En tredje grupp av experter ser främst samverkan som ett medel som kan användas av initiativtagaren för att påverka andras aktörers preferenser. Genom att initiera en samverkan skall de i interaktionen kunna övertyga de övriga deltagarna om det riktiga i deras olika ståndpunkter på ett område. Genom att påverka deltagarnas preferenser skall de förmås att arbeta mot de mål som initiativtagarna har valt att sätta upp på området.

Denna litteratur har i stor utsträckning statlig styrning som utgångspunkt. Statens möjligheter att nyttja olika hierarkiska styrmedel som lagstiftning och offentliga resurser anses ha minskat på många områden av flera orsaker, orsaker som företagens ökade globala rörlighet, avregleringen av flera monopol och en förflyttning av allt politiskt beslutsfattande från central till lokal nivå. Samverkan ses i skenet av dessa förändringar som ett alternativt styrmedel för att styra företagen (jfr Pierre 1998, Peters 1998).

Möjligheten för staten att påverka de övriga deltagarna skall framförallt komma av att de självständigt skall kunna utforma samverkan. De skall bland annat kunna bestämma vilka frågor som skall behandlas på arenorna, och vilka aktörer som skall delta, något som också har beskrivits som att staten skall kunna sätta reglerna för interaktionen. Genom att alla berörda aktörer skall komma till tals i en samverkan skall riktlinjerna också förankras hos dem som skall följa dem. Riktlinjerna skall därmed efterlevas i större utsträckning än om staten utvecklat dem i sina interna processer (Pierre 1998, Peters 1998).

Praktikernas argument

I föregående avsnitt visade jag hur flera experter ser samverkan som lösningen på aktuella problem för offentliga organisationer, problem med att skattefinansiera nya samhällsinvesteringar, problem med att styra lokala aktörer med centrala beslut och problem att påverka globaliserade företag. De argument som jag hittills har lyft fram för modellen har emellertid alla varit hämtade från utbudssidan, det vill säga att de riktar sig till dem som kan tänkas vilja använda modellen för att nå sina mål på ett område.

I kommande avsnitt skall jag titta närmare på praktikernas argument för samverkansmodellen. I de intervjuer som jag genomförde för fallstudierna bad jag intervjupersonerna att definiera vad en samverkan innebar. Som svar på min fråga framhöll de ett par argument om hur interaktionen mellan deltagarna i en samverkan borde se ut, argument som inte nödvändigtvis stämde med deras egna erfarenheter av hur samverkan fungerat i praktiken.

En frivillig och jämlik interaktion

De intervjuade deltagarna ansåg att det som framförallt skilde samverkan från annan interaktion mellan aktörer från privat och offentlig sektor var att en samverkan skulle präglas av både frivillighet och jämlikhet.

Frivilligheten i samverkan innebar att alla deltagarna skulle kunna välja att medverka i interaktionen i den utsträckning som de önskade. Om de inte ville delta eller om de uppfattade det som att samarbetet inte gav dem något skulle de ha möjligheten att tacka nej till att delta eller ha möjligheten att avsluta sitt deltagande. De offentliga aktörerna skulle inte heller använda sina politiska eller ekonomiska maktmedel för att tvinga företagen att delta. Deltagarna i en samverkan skulle dessutom vara sinsemellan jämlika i interaktionen, oberoende om de organisationer de representerade tillhörde den privata eller den offentliga sektorn. Denna jämlikhet skulle framförallt innebära att alla deltagares röster skulle väga lika tungt i en samverkan, samt att de alla förväntades ha lika stora möjligheter att få gehör för sina olika åsikter.

Konsensusbeslut och gemensamma resurser

Utöver att interaktionen mellan deltagarna skulle vara frivillig och jämlik i en samverkan hade de intervjuade också förväntningar på att beslut skulle fattas på ett visst sätt i denna typ av interaktion och att alla deltagare skulle vara villiga att tillföra resurser till verksamheten.

Förutsättningarna för interaktionen i samverkan, att den skulle vara både frivillig och jämlik, innebar också att deltagarna förväntade sig att beslut i interaktionen skulle fattas i konsensus. Beslut som fattades i konsensus mellan deltagarna skulle också få genomslag hos alla deltagare, då besluten hade förankrats hos dem alla under processens gång. Det fanns också vissa förväntningar på hur resurser skulle frambringas till de aktiviteter som man gemensamt hade fattat beslut om att genomföra. Alla deltagarna skulle då vara villiga att bidra för att verkställa de beslut som de gemensamt hade fattat i konsensus. Resurserna skulle kunna vara såväl av finansiell art, som arbetsinsatser från de deltagande organisationernas egna personalstyrkor. Genom denna resursansamling skulle de aktiviteter som initierades i en samverkan också få ett större genomslag på ett område än om någon av de deltagande organisationerna hade genomfört aktiviteten på egen hand.

Samverkansmodellens logik

I föregående avsnitt har jag presenterat de argument som experterna och praktikerna framförde för samverkan som organisationsmodell. Experterna framförde argument om att samverkan var ett medel som kunde användas av initiativtagarna för att nå några olika mål och de intervjuade deltagarna framförde argument om hur interaktionen inom en samverkan borde se ut.

Det är vanligt att organisationsmodeller behandlar hur flera individer skall samordnas för att åstadkomma gemensamma handlingar. Men i en samverkan är det inte individer som skall samordnas med varandra utan organisationer. De organisationer som skall samordnas med varandra skall inte heller vara lika, utan de skall vara olika, de skall tillhöra samhällets privata respektive offentliga sektor. I en samverkan skall interaktionen mellan de deltagande organisationerna dessutom skilja sig från det normala maktförhållandet dem emellan, där offentliga organisationer fattar politiskt sanktionerade beslut som de privata organisationerna är tvungna att följa. Till skillnad från denna normala hierarkiska relation mellan de offentliga och privata organisationerna, skall interaktionen i samverkan vara frivillig och jämlik.

En modell baserad på tre föreställningar

Oavsett om man undersöker experternas eller praktikernas argument för samverkan så går det att urskilja att argumenten bygger på tre vanliga föreställningar om hur moderna samhällen är organiserade. För det första att alla de deltagande organisationerna är någorlunda enhetliga aktörer, för det andra att det finns några övergripande typer av organisationer som är specialiserade på vissa aktiviteter och för det tredje att det finns ett visst maktförhållande mellan dem beroende på om de är offentliga eller privata.

Den första föreställningen är att alla de deltagande organisationerna ses som någorlunda enhetliga. Genom att de är representerade i en samverkan skall deras aktiviteter samordnas med övriga deltagande organisationer. Organisationerna ses då som sammanhållna helheter vars verksamheter kan påverkas genom att de är representerade i en samverkan. Organisationerna benämns i olika texter om modellen också ofta antingen som "aktörerna" eller som "parterna". Denna föreställning om hur organisationerna ser ut och hur de kan påverkas genom att interagera med varandra är modellerad efter uppfattningen om att organisationer är sammanhållna enheter i likhet med individer (jfr Brunsson 1993b, Brunsson & Sahlin-Andersson 2000).

För det andra bygger modellen på en vanlig föreställning om att det finns en arbetsfördelning mellan några övergripande organisationskategorier, en arbetsfördelning som innebär att olika organisationer är specialiserade på någon av de olika aktiviteterna ekonomi, politik eller ideologi. Dessa olika aktiviteter förväntas då främst utföras i organisationer av typerna företag, stater och föreningar. Organisationstyper som dessutom förväntas verka i privata-, offentlig- och civilsektor. De ekonomiska aktiviteterna förväntas då främst samordnas inom företagen i den privata sektorn, de politiska aktiviteterna inom stat, kommuner och landsting i den offentliga sektorn och de ideologiska aktiviteterna i föreningar tillhörande den civila sektorn (jfr Sjöstrand 1993, Forsell & Jansson 2000).

Den tredje föreställningen som modellen bygger på är att det enbart finns ett förhållande mellan organisationer från den offentliga och den privata sektorn. I intervjuerna framkom det att interaktionen mellan aktörerna i en samverkan skulle vara både frivillig och jämlik, det normala förhållandet mellan dem ansågs då som tvingande och ojämlikt. Att den vanliga formen av interaktion sågs som tvingande och ojämlik bygger på föreställningen om att offentliga organisationer alltid är överordnade privata. De offentliga organisationerna förväntas i vanliga fall kunna fatta politiskt sanktionerade beslut över de privata organisationerna och deras ekonomiska aktiviteter, beslut som de måste följa vare sig de vill eller ej (jfr Brunsson 1986:10-14).

Effektivitet som övergripande effekt

Denna förenklade bild av samhällets organisation, en bild av enhetliga organisationer, specialiserade på olika sorters aktiviteter, underkastade en övergripande hierarkisk ordning, utgör grunden för samverkansmodellen. När organisationerna samverkar utanför den vanliga hierarkiska ordningen, förväntas interaktionen dem emellan dessutom leda till en ökad effektivitet.

Den ökade effektiviteten kan i sin tur härledas till fyra olika aktiviteter i samverkan. För det första skall deltagarna ägna sig åt en arbetsfördelning. Genom att fördela arbetsuppgifter mellan sig skall dubbelarbete undvikas. För det andra skall det gå att tillvarata deltagarnas specialiseringar på olika aktiviteter, där vissa är bättre rustade för att utföra vissa uppgifter än andra. För det tredje skall det också gå att undvika konflikter mellan deltagarna. I samverkan skall de utveckla en gemensam syn på de frågor som behandlas. För det fjärde skall det bli en större följsamhet till de beslut som fattas i en samverkan än till beslut som fattats av en part. Besluten skall förankras hos samtliga deltagare oavsett vilken samhällssektor som organisationen tillhör.

Samverkansmodellen som praktisk idealtyp

Om jag sammanställer den bild av samverkan som organisationsmodell som har framträtt i kapitlet blir resultatet en ganska enkel praktisk idealtyp. Samverkan sågs först av flera experter som ett medel för att åstadkomma av initiativtagarna i förväg bestämda mål, mål som en delad finansiering, en styrning av deltagarnas aktiviteter och en påverkan av deras preferenser. För det andra såg deltagarna samverkan som en interaktion som skulle präglas av frivillighet och jämlikhet. Frivilligheten skulle medföra att deltagarna kunde delta i den utsträckning som de önskade, och jämlikheten skulle ta sig uttryck i att beslut fattades i konsensus mellan deltagarna och att alla skulle vara villiga att bidra med resurser för att verkställa besluten.

Även om experterna och praktikernas argument för modellen skiljer sig åt baseras de alla på samma tre föreställningar om samhällets organisering. För det första sågs alla de deltagande organisationerna som någorlunda enhetliga, för det andra ansågs de som specialiserade på en aktivitet och för det tredje som hierarkiskt ordnade beroende på vilken aktivitet som de främst ägnar sig åt. Inom en samverkan skulle alla organisationerna dock oberoende av sin specialisering vara sinsemellan jämlika. Genom en jämlik interaktion mellan dem skulle det också vara möjligt att uppnå målen med en samverkan på ett effektivare sätt än vad som annars hade varit möjligt. Effektiviteten skulle uppnås genom en arbetsfördelning mellan deltagarna, genom att deras specialiseringar på olika aktiviteter tillvaratogs, genom att konflikter mellan deltagarna undveks i ett tidigt stadium och genom att de beslut som fattades i en samverkan skulle förankras hos samtliga deltagare.

Från modell till praktik

I följande kapitel, *tre* i ordningen, skall jag lämna samverkansmodellen därhän och istället presentera ett par fall av samverkan i praktiken. I den första fallstudien kommer jag att presentera hur det såg ut när Svenska Kommunförbundet initierade en samverkan för att sprida e-affärer bland myndigheter, företag, kommuner och landsting i Sverige. I den andra fallstudien kommer jag att presentera hur det såg ut när Statens Energimyndighet skapade en samverkan för att stärka beredskapen i det svenska elsystemet, ett system som ägs såväl av staten som av privata företag. Efter kapitel *tre* kommer jag i ett par analyskapitel att dra några slutsatser om vad samverkan egentligen innebar som organisationsform (kapitel *fyra*), samt undersöka varför samverkan användes som styrmedel och hur formen på arenorna påverkade interaktionen i de båda fallen (kapitel *fem*).

3 Samverkan i praktiken

Samverkan för att sprida elektroniska affärer

Sverige skall bli världsbäst i elektroniska affärer – till fromma för välstånd och sysselsättning. Så beskriver vi verkligheten idag. GEA har bildats av de många olika aktörernas företrädare som ett brett samarbetsorgan. GEA skall ge en röst åt både små och stora företag, åt kommuner och landsting – en gemensam röst (GEA 1999a).

Under 1990-talet fanns det stora förväntningar på de förändringar som spridningen av informationsteknik (IT) skulle innebära inom olika delar av samhället. IT sågs inte minst som en viktig drivkraft i den nya ekonomi som man ansåg höll på att växa fram, en ny ekonomi som bl.a. skulle kännetecknas av en med hjälp av IT effektiviserad produktion, av human-kapitalets ökande betydelse i kunskapssamhället och av de nya politiska förutsättningarna för en global frihandel. Idén om en ny ekonomi fick också ett stort genomslag på aktiemarknader världen över, och visioner om hur IT skulle användas för att förbättra produktionen av varor och tjänster var vanliga i den allmänna debatten, både i Sverige och internationellt.

Alla visioner om möjligheterna med ökad IT-användning var dock inte lika högtflygande som den om en ny ekonomi. Många organisationer investerade runt denna tidpunkt också i egna IT-system för att effektivisera sina interna administrativa rutiner. Att införa administrativa IT-system ansåg man bland annat skulle leda till rationaliseringar av interna ekonomifunktioner. De som arbetade med dessa system såg också utvecklingen och spridningen av enhetliga standarder för elektroniska affärsmeddelanden som en förutsättning för att utnyttja systemens potential. Möjligheterna att skicka affärsmeddelande som t.ex. anbud, avrop och fakturor elektroniskt mellan olika IT-system diskuterades också flitigt främst under rubrikerna elektronisk handel (e-handel) och elektroniska affärer (e-affärer).

Ett misslyckande med att utveckla ett fungerande nationellt system för e-affärer sågs i förlängningen också som ett hot mot Sveriges position som konkurrenskraftig industrination på högsta politiska nivå. Efter uppmaning från Sveriges samordningsminister kom Svenska Kommunförbundets direktör att initiera arbetet med att skapa en bred samverkan för att sprida elektroniska affärer bland företag, myndigheter, kommuner och landsting i Sverige. Den samverkan som initierades tog ganska snart tog formen av en förening med uppdraget att sprida medvetenhet om nyttan med e-handel och e-affärer, föreningen Gemenskapen för elektroniska affärer.

Elektronisk filöverföring

I vissa företagskoncerner har elektronisk filöverföring för administrativa rutiner använts ända sedan 1960-talet. Även om effektivitetsvinsterna med sådana system kunde vara stora så kostade det också mycket att utveckla och implementera dem. Därför var det framförallt företagskoncerner med en hög teknisk mognad, stora krav på snabb kommunikation och utspridd geografisk lokalisering som var tidigt ute med att utveckla och använda sig av elektroniska kommunikationslösningar för administrativt bruk. Först på 1980-talet kom administrativa IT-system att användas av så många olika företag att behovet av att ta fram och sprida standardiserade lösningar för elektroniska affärsmeddelanden blev mer påtagligt. Området elektronisk affärskommunikation kom i och med utvecklingen också att allt oftare benämnas med samlingsnamnet Electronic Data Interchange (EDI).

Ett av de första genombrotten med att skapa en internationell standard för EDI-meddelanden skedde 1988 när United Nations Directories for Electronic Data Interchange for Administration, Commerce and Transport (UN/EDIFACT) lanserade EDIFACT standarden. EDIFACT är en generell standard för hur innehållet i elektroniska affärsmeddelanden skall vara utformade. Standarden innehåller i sin tur flera olika underkategorier för olika branscher. Redan år 2000 fanns det över 180 olika typer av EDI-meddelanden inom ramen för EDIFACT standarden (Fredholm 2000). Även om EDIFACT standarden gav ett grundläggande ramverk för hur ett EDI-meddelande kunde utformas fanns det också många nationella och branschspecifika önskemål om hur ett meddelande borde utformas. För att vidareutveckla användningen av e-affärer bildades det också under 1990-talet flera enskilda föreningar för att hantera olika branschspecifika frågor om e-affärer.⁶ Det bildades dock inte enbart branschspecifika föreningar för att främja spridningen av e-affärer, ett antal entusiaster inom några företag och myndigheter bildade också en branschöverskridande förening, EDI-föreningen i Sverige (EDIS) för att utveckla och sprida praktiken med e-affärer. Under ungefär samma tid bildades det också ett par mindre arenor som på olika sätt arbetade med just e-handelsfrågorna.⁷

⁶ Bland dessa organisationer återfinns bl.a. BEAst för byggindustrin och Edifice för elektronik- och telekomindustrin (Dykert & Fredholm 2003).

⁷ Exempelvis Swebizz, en avknoppning av IT-kommissionen.

Den offentliga sektorns elektroniska affärer

I tidens anda uppmärksammades också de effektivitetsvinster som ett ökat användande av IT kunde innebära i offentlig sektor. För att skapa en vision om Sverige som ett framtida IT-samhälle initierade den borgerliga regeringen IT-kommissionen 1994. De skapade dessutom samma år Toppledarforum, ett forum där tjänstemän på höga positioner inom olika delar av förvaltningen informellt kunde diskutera och utreda IT-frågor. Efter regeringsväxlingen senare samma år konkretiserades ambitionerna med statens IT-arbete ytterligare. Inom ramen för Toppledarforum fick Svenska Kommunförbundets förbundsdirektör bland annat i informellt uppdrag av dåvarande samordningsministern att försöka att driva e-handelsfrågorna inom den offentliga sektorn.

Svenska Kommunförbundet och Statskontoret fick dessutom i uppdrag av regeringen att genomföra en ramupphandling av e-handelstjänster för hela den svenska förvaltningen. Den utvecklingsupphandling som utlystes för e-handelstjänsterna vanns i sin tur av tre företagskonsortier med VM-data, Tieto Enator och Posten i spetsen. Upphandlingsarbetet kom dock att uppfattas som mycket problematiskt av flera inblandade. Det framfördes bland annat hård kritik för att teknikutvecklingen med nya webbaserade standarder hade gjort de EDIFACT-lösningar som uppdraget utformades kring omoderna.⁸ Kritik framfördes också mot att en centralt samordnad upphandling försvårade för de mindre IT-företagen att sälja sina produkter och tjänster till offentliga organisationer. Trots en mycket kraftig kritik mot upphandlingen kom den att genomföras under en period av sex år.

I upphandlingsarbetet uppmärksammades tidigt behoven av att skapa en enhetlighet i den offentliga sektorns EDI-hantering. Man ville bland annat ha standardiserade rutiner för hanterandet av elektroniska meddelanden, en standard för hur innehållet i de elektroniska meddelandena skulle se ut, samt standardiserade varubeteckningar. Arbetet med att utveckla dessa olika standarder inleddes i upphandlingen, men överfördes 1998 till ett eget projekt under Kommunförbundets ledning.⁹ Samma år inrättade också Kommunförbundet ett tekniskt kontor med tre anställda som skulle arbeta heltid med e-handelsfrågorna för kommunernas och landstingens räkning.

⁸ Det system som upphandlingen koncentrerades på byggde på det ickepublika nätet X.400 och inte på det publikt tillgängliga Internet.

⁹ Inblandade i Single Face to Industry (SFTI) är Svenska Kommunförbundet, Statskontoret, Landstingsförbundet och Kommerskollegium.

Att sprida elektroniska affärer

Inom både näringsliv och offentlig sektor fanns det under slutet av 1990-talet alltså en utbredd uppfattning om att e-handel och e-affärer var något som hörde framtiden till. Kommunförbundet och Statskontoret höll också på att utforma tjänster för den offentliga sektorns e-handel i samarbete med tre stora IT-företag. De hade dessutom påbörjat utvecklingen av standarder för utformning och hantering av EDI inom den offentliga sektorn.

Men när många kommuner skulle sätta igång, då sa de:

- Det är ju så få företag på orten och det blir så liten volym för oss.

Företagen i sin tur de sa:

- Vi kan inte bygga upp något bara för Skövde, för Skövde är bara ca en procent av hela vår omsättning. Vi kan inte bygga upp ett EDIFACT-system och klassificera alla våra varor för bara en procent av volymen.

Det blev ett moment 22, då sa vi att vi måste börja jobba tillsammans med näringslivet (Intervju styrelseledamot GEA).

I inledningsskedet av upphandlingsarbetet hade det funnits planer på att utveckla ett särskilt företagarpaket för hanteringen av EDI-meddelanden som skulle kunna användas vid offentliga upphandlingar. Dessa planer skrotades dock tidigt eftersom krav på en särskild teknisk lösning hos företagen inte sågs som förenligt med principen att inte särbehandla enskilda företag vid offentliga upphandlingar. Inom Kommunförbundet blev man emellertid allt oroligare för att det genomslog som man förväntat sig för e-handel i näringslivet inte verkade ske.¹⁰ Om inte fler företag började använda sig av system som var kompatibla med dem som de höll på att utveckla tillsammans med Statskontoret, befarades att effektivitetsvinsterna som man hade räknat med skulle gå om intet. Framförallt så ansåg Kommunförbundets ledning att många av de mindre och medelstora företag som många kommuner handlade med hade en alldeles för låg e-handelsmognad. Denna låga mognad hos leverantörerna av varor och tjänster kunde i sin tur leda till att allt för få myndigheter skulle välja att avropa den upphandling av e-handelstjänster som Kommunförbundet och Statskontoret lagt ned så mycket tid och resurser på.

¹⁰ Det man var orolig för var framförallt *Business to Business*-e-handel, inte *Business to Consumer* -e-handel som hade kommit att bli allt populärare.

Det fanns också andra problem med att införa e-handel på en bred basis, dessa problem sågs som gemensamma för både företag och myndigheter. Vare sig bokföringslagen eller lagen om offentlig upphandling ansågs anpassade till ett utbrett användande av elektroniska affärsmeddelanden. Hur säkerheten vid överförandet av elektroniska affärsmeddelanden skulle utvecklas och förbättras var ett annat gemensamt problem. Ny webbaserad teknik för överförandet av affärsmeddelanden framfördes också allt oftare som modernare alternativ till den dominerande EDIFACT-standarden.

En inledande förfrågan

Verksamheten i Toppledarforum kom också att med tiden mattats av. Inom Kommunförbundets ledning ansåg man då att det inte längre fanns någon passande forum för att driva e-affärsfrågorna framåt. Problemet med den låga e-handelsmognaden bland både företag och myndigheter i Sverige kvarstod också fortfarande som olöst. Kommunförbundets förbundsdirektör kontaktade med detta problem i åtanke SAF:s verkställandedirektör med en förfrågan om de kunde vara intresserad av att ta ett gemensamt grepp på att sprida och utveckla idéerna om e-affärer och praktiken med e-handeln. Han blev dock hänvisad till Industriförbundet med sin förfrågan, då det främst var de av de större privata arbetsgivarföreningarna som sysslade med IT-frågor. Industriförbundet och Kommunförbundets ledningar inledde följaktligen en dialog om vad de skulle kunna göra gemensamt för att sprida medvetenheten om nyttan med e-affärer. I diskussionerna kom de fram till att de borde kunna skapa någon form av samverkansarena. Hur denna arena skulle kunna se ut var till en början oklart.

Kommunförbundets förbundsdirektör hade emellertid personliga erfarenheter av ett större samverkansprojekt från byggnationen av Norra Älvstranden i Göteborg. I detta projekt hade det samlats lokala intressenter från bland annat kommun, näringsliv och universitet för att gemensamt och genom konsensusbeslut komma överens om hur stadsdelen skulle utformas och byggnationen finansieras. Även om det hade visat sig vara ett tidskrävande och tidvis konfliktfyllt sätt för att nå beslut, hade man blivit mycket nöjd med slutresultatet. Med denna idé om samordning i åtanke kom Industriförbundets och Kommunförbundets företrädare fram till att de borde kunna skapa en liknande samlingsplats för att sprida och utveckla idéerna om e-affärer.

1998 lanserade de följaktligen gemensamt idén att skapa ett ny arena för att sprida e-affärer i både näringsliv och offentlig sektor. De uppväktade också ett antal andra branschföreningar som de ansåg borde ha ett intresse av att både påverka och utveckla området. Dessa branschföreningar var Landstingsförbundet, Bankföreningen, Företagarnas Riksorganisation, IT-företagen och Svensk Handel. Även Statskontoret, den myndighet som Svenska Kommunförbundet hade arbetat nära tillsammans med i den statliga e-handelsupphandlingen, tillfrågades om de ville vara med och skapa den nya samlingsplats som planerades.

En förening skapas

Under de senaste åren har elektroniska affärer på bred front blivit en realitet för allt fler företag, oavsett storlek och geografiskt läge. Fördelarna är många men också osäkerheten om vad det nya kommer att innebära, om hot och möjligheter. Samtidigt som olika tillämpningar av elektroniska affärer förs in i kundleverantörsrelationer, formas regelverket. Därför behövs en kraftsamling runt gemensamma frågor, som t.ex. regelutformning, spridning av kunskapen om elektroniska affärer och dess möjligheter samt standardiseringsfrågor. Allt för att påverka en gynnsam utveckling av elektroniska affärer i Sverige. Dessa är de viktigaste skälen till att GEA bildas (GEA 1999b).

Det planerade samarbetet inleddes genom att representanter från de inviterade organisationerna träffades under hösten 1998. Åsikterna om vad som borde göras på e-handelsområdet och hur detta borde göras var emellertid inte alltid samstämmiga mellan de olika representanterna. De kunde trots det komma överens om att det framförallt fanns två viktiga frågor som de borde ta ett gemensamt grepp på. Det ena var att sprida medvetenheten om affärsnyttan med e-handel bland mindre och medelstora företag och det andra att utveckla branschöverskridande standarder. Ganska snart kom de också fram till att den bästa juridiska formen för initiativet borde vara en ideell förening. I förening skulle alla deltagare skjuta till resurser, men också ha lika mycket att säga till om verksamheten. För att få beslutskraft i styrelsen och för att arbetet skulle förankras i de organisationer som representerades i styrelsen beslutade de också att enbart den verkställande direktören eller motsvarande skulle få vara representanter i föreningens styrelse. Den nya föreningen fick namnet Gemenskapen för elektroniska affärer (GEA). Det beslutades också att alla uttalanden i föreningens namn skulle ske tas fram genom konsensus, om föreningen GEA uttalade sig i en fråga så skulle alla styrelsemedlemmarna ha varit med och fattat beslut om uttalandet.

Principen med konsensusbeslut sågs inte minst som ett sätt att på förhand lösa de problem som det kunde innebära för Statskontoret att delta i det lobbyingsarbete som de andra i styrelsen ville ägna sig åt mot regeringen i framförallt lagstiftningsfrågor. Om de inte kunde uppnå konsensus om ett uttalande så fick de enskilda företrädarna istället underteckna uttalandet eller remissen själva som företrädare för sina respektive organisationer. Efter ett par övertalningsförsök lyckades också de som engagerat sig i styrelsen att få den branschöverskridande föreningen EDIS att upplösa sig och ingå i GEA. För att knyta EDIS till GEA var styrelsen tvungen att försäkra EDIS medlemmar om att de inte skulle toppstyras. EDIS hade tidigare framförallt sysslat med utvecklingen och omvärldsbevakning av standarder och teknik för e-handel och ansågs av flera av de administratörer som skapade GEA som en mycket teknikerstyrd förening. Detta ansågs ha gjort det svårt för dem att lyfta e-affärsfrågorna till en strategisk nivå och att få ett brett gehör för nya administrativa standarder för e-handel.

I styrelsen ansågs det också vara av stor vikt att utveckla en svensk standard för generiska varubeteckningar. Det ansågs som själva grundvalen för att kunna utlysa offentliga upphandlingar som inte diskriminerade på grund av varumärke. De gjorde därför också inviter att få med EAN i GEA. EAN är den organisation som äger den internationella standard som finns för generiska varubeteckningar.¹¹ EAN avböjde emellertid vid denna tid att bli medlem med motiveringen att de som internationell standardiseringsorganisation inte ville vara medlem i en annan förening som också hade till syfte att utveckla standarder. Samtidigt fanns det också en tveohågsenhet inför att få med EAN i GEA i styrelsen då EAN tar betalt för användningen av sin standard. Bland framförallt företrädarna för offentlig sektor fanns det en vilja att sprida avgiftsfria standarder, inte minst för att kunna genomföra offentliga upphandlingar elektroniskt utan att diskriminera.

Föreningens struktur

Om man säger det här gänget, GEA, de är eldsjälarna de flesta av dem, de tycker att det här är viktigt och att det borde ske någonting (Intervju styrelseledamot GEA).

Styrelsen beslutade också i initialskedet att skapa en struktur med olika typer av medlemmar i GEA, även om de inte hade någon aning om hur många företag och myndigheter som skulle vilja delta i arbetet.

¹¹ EAN är knuten till detaljhandeln.

Tanken bakom att skapa en struktur med medlemmar var att de skulle bidra med resurser till arbetet, men också att de skulle utgöra ett underlag för styrelsen att sprida idéerna om e-handel bland. Medlemmarna delades i sin tur upp i tre grupper, beroende på vilket engagemang och vilka resurser som de kunde vara villiga att tillföra arbetet. Den första kategorin av medlemmar var huvudmännen, de var de organisationer som satt i styrelsen och som därmed hade både ett större beslutande och finansiellt ansvar för verksamheten än de övriga medlemmarna. Den andra medlemskategorin var intressenter, de fick vara med på de seminarier som arrangerades av GEA. De deltog dessutom i arbetet inom de olika verksamhetsområdena och hade ofta representanter i de arbetsgrupper som bildades. Dessa medlemmar var främst stora och medelstora företag och myndigheter. Den tredje medlemskategorin benämndes som abonnenter. Dessa organisationer fick delta i de informationsmöten som GEA anordnade och de fick också ta del av det informationsmaterial som producerades. Abonnenterna utgjordes främst av mindre och medelstora företag och någon myndighet.

Resurser

Resurserna till GEA:s verksamhet kom främst från medlemsavgifter. De olika organisationerna i styrelsen beslutade att de skulle bidra med 150 000 kr/år. De tog också ut en viss avgift från övriga medlemmar. För dem som var intressenter var denna avgift 25 000 kr/år och abonnenterna betalade 6 000 kr/år. Det fanns också en informell överenskommelse i styrelsen om att gå in med resurser för att driva de projekt som de var intresserade av. Denna resursfördelning skedde då informellt. De som hade intresse av att skapa en arbetsgrupp frågade de andra styrelsemedlemmarna om vilka som var beredda att satsa på detta och i vilken utsträckning. Huvuddelen av de resurser som gick in i arbetet i GEA var emellertid inte i form av pengar utan i form av arbetstid och expertkompetens från medlemmarna. Om det behövdes göras särskilda utredningar eller om någon särskild fråga behövde behandlas så gick de olika organisationerna in med sin egen personal efter överenskommelse.

Arbetsfördelning

Den löpande verksamheten i föreningen delades i sin tur upp i tre olika delområden. De som deltog i Verksamhetsområde 1 (VO1) skulle främst arbeta med de juridiska frågorna. De skulle driva opinion och arbeta mot departement och regering för att påverka utformningen av den lagstiftning och de regelverk som berörde e-handeln. Deltagarna i Verksamhetsområde

2 (VO2) skulle i sin tur främst arbeta med att sprida information och driva de olika utbildningsprojekt som man ville genomföra. Verksamhetsområde 3 (VO3) skulle till sist ägna sig åt omvärldsbevakning av teknik och standarder för e-handel. Denna uppdelning av föreningens verksamhet i tre områden sågs som en naturlig uppdelning av arbetet, då det ofta var verksamheter som redan fanns i olika former hos de deltagande organisationerna. VO3 sågs som en förlängning av den verksamhet som tidigare hade pågått inom EDIS. VO2 i sin tur lades ned efter en kortare tid då det visade sig att den informerande funktionen i GEA sköttes bäst av de verksamma på de andra områdena. För att få en drivande kraft i arbetet och för att få en viss stabilitet i verksamheten beslutade styrelsen också att rekrytera en VD och inrätta ett mindre kansli. De ville också upprätta en hemsida för att sprida information om verksamheten. Arbetet med att rekrytera en VD inleddes 1999 och efter en mödosam rekryteringsprocess kom de fram till att Svenskt Näringslivs expert på IT-frågor var den bästa kandidaten för posten, han tillträdde som VD för GEA år 2000.

Arbetsgrupper

Utöver det arbete som bedrevs inom verksamhetsområdena inrättades också särskilda arbetsgrupper när enskilda frågor aktualiserades. Frågor som aktualiserades antingen på grund av händelser i omvärlden eller när ett behov uppmärksammades av GEA:s medlemmar.

En av de arbetsgrupper som skapades för att svara på extern utveckling var när EU lanserade sin e-signaturlagstiftning. Inom GEA satte deltagarna då ihop en grupp med juridiska specialister för att ge förslag till regeringen på hur den skulle kunna omfattas av den svenska lagen. Detta förslag utformades i enlighet med vad de tyckte kunde vara effektivt och funktionellt utifrån sina praktiska erfarenheter av e-handel. De ansåg också att regeringen i stor utsträckning var lyhörda för deras åsikter. Det skapades också särskilda arbetsgrupper när behov aktualiserades av medlemmarna i GEA. En sådan arbetsgrupp initierades exempelvis av styrelsen för att utreda säkerhetsfrågor runt e-handel. På de övriga medlemmarnas initiativ skapades också ett flertal mindre arbetsgrupper. Det skapades bland annat en arbetsgrupp för att göra en översättning av UNSPSC-standarderna för generiska varubeteckningar. En annan arbetsgrupp skapades för att utreda hur den nya ebXML-standarderna för webbaserade affärsmeddelanden skulle kunna tillämpas i Sverige.

Det största enskilda projektet som bedrevs inom GEA var Sveriges Elektroniska Affärer (SVEA-projektet) som initierades kort efter bildandet av GEA 1999. SVEA-projektet var ett uttryck för styrelsens ambitioner att sprida medvetenheten om e-affärer till framförallt mindre och medelstora företag. Genom att publicera goda exempel och genom utbildningsinsatser ville de visa att det gick att göra fler och kostnadseffektivare affärer med hjälp av e-handel. Den information som togs fram kommunicerades främst genom SVEA-projektets hemsida. Projektet finansierades främst av GEA:s styrelse med Kommunförbundet som en stor finansiär, men projektet fick också särskilda resurser från KK-stiftelsen och NUTEK.

Avvecklingen av föreningen

Vi är ju väldigt nöjda. Så vi har inte lagt ned det för att vi är missnöjda utan snarare för att vi vill ännu mer (Intervju styrelseledamot GEA).

Efter ca fem års verksamhet beslutade styrelsen att upplösa föreningen under våren 2004. Från styrelserepresentanterna framfördes flera olika förklaringar till varför de beslutade att upplösa föreningen. En förklaring var att GEA hela tiden hade varit avsett som ett tidsbegränsat projekt. Andra ansåg att hänvisningen till denna tidsbegränsning snarare var ett sätt att rättfärdiga avvecklingen av en förening som hade blivit allt svårare att både finansiera och styra, om samarbetet hade varit oproblematiskt hade det kunnat fortsätta i samma form.

Ett återkommande skäl till att man inte ville upprätthålla föreningen var att en allt större del av styrelsearbetet upptogs av finansieringsfrågor, något som lamslog föreningens handlingskraft. Att det hade blivit allt svårare att finansiera verksamheten sågs bland annat som ett resultat av att antalet medlemmar hade minskat. Bland de organisationer som ingått i styrelsen hade både Svensk Handel och Företagarna lämnat föreningen, men även Exportrådet, som hade varit med under en kortare tid, hade valt att avsäga sig sitt huvudmannaskap. Det hade också skett en viss minskning i antal övriga medlemmar. Några andra orsaker som angavs till att man valde att avveckla föreningen var att arbetet i styrelsen allt mer hade börjat handla om operativa e-handelsfrågor istället för de strategiska och övergripande frågor om e-affärer som styrelsen hade varit avsedd för att behandla. Andra ansåg att många av de frågor som man drev i GEA hade blivit inaktuella då utvecklingen av enhetliga standarder, en utbredd implementering av IT-system och lagstiftningen hade hunnit i kapp det ursprungliga målet med föreningen.

Det fanns också olika åsikter om vad syftet med föreningen egentligen hade varit. Från flera företrädare för branschorganisationerna i styrelsen framfördes åsikten att den största fördelen hade varit möjligheten att visa upp en enad front mot departementen och regering kring e-handelsfrågorna. Från Statskontorets sida framfördes motsatt åsikt. De ansåg istället att föreningen hade blivit för mycket av en intresseorganisation som drev olika frågor mot regering och departement, istället för att verka som en arena där styrelsen kunde sprida information om e-affärer bland de olika medlemmarna. Att Statskontoret deltog i en sådan intresseorganisation ansågs inte förenligt med deras uppdrag som regeringens stabsmyndighet.

Föreningen omformas

Flera medlemmar i GEA motsatte sig dock nedläggningen av föreningen. Flera representanter för mindre företag hade inte minst sett föreningen som en plattform som de kunde använda för att påverka utvecklingen i betydligt större utsträckning än vad de hade kunnat göra med avstamp i sina företag, de ansåg också att interaktionen med de andra medlemmarna i föreningen, både huvudmännen och övriga medlemmar hade givit dem möjligheten att driva sina åsikter på området. Styrelsen beslutade också att den verksamhet som tidigare bedrivits av GEA skulle föras över till en ny förening med arbetsnamnet Nätverket för elektroniska affärer (NEA). I denna nya förening skulle verksamheten fortsätta att drivas av de tidigare medlemmarna av GEA. Huvudmännen skulle också ge föreningen ett visst ekonomiskt stöd i ett startskede. I den nya föreningen skulle det emellertid inte finnas en styrelse med större ansvar för att finansiera verksamheten än de övriga medlemmarna. Den nya föreningen skulle inte heller kunna göra kollektiva uttalanden i alla medlemmars namn. Samtidigt som man lade ned GEA fanns det också en utbredd uppfattning bland representanterna i styrelsen om att den samordning som funnits mellan dem varit givande. De ansåg inte minst att möjligheten att samordna sina olika aktiviteter om elektroniska affärer som mycket värdefull. Det fanns därför planer på att fortsätta att styrelsens samarbete på något sätt, även om det vid tiden för intervjuerna ännu inte fanns några konkreta planer på vilken form som samarbetet skulle ta. Antagligen skulle det drivas informellt, så att man undvek problemen med att upprätthålla en gemensam förening.

I nästa avsnitt av kapitlet skall jag undersöka hur det såg ut när Statens Energimyndighet skapade en samverkan för att stärka elberedskapen. Ett fall som skiljer sig från e-affärsfallet både i hur samverkan utformades och hur interaktionen mellan deltagarna utvecklades.

Samverkan för att stärka elberedskapen

Går det att skapa en win-win situation, där en gemensamt ledd och finansierad samverkan tillgodoser önskemål om ökat skydd för såväl näringslivets som den offentliga sektorns verksamhet? Det stora engagemanget från alla berörda i HEL-projektets arbete tyder på att det är fullt möjligt (HEL 2004a).

Under det senaste decenniet har förutsättningarna för den svenska elbranschen förändrats drastiskt, främst till följd av avregleringen av den svenska elmarknaden. Med det uttalade syftet att öka kostnadseffektiviteten i elsystemet skildes produktion och handel med el från distributionen av el 1996. Produktionen och handeln konkurrensutsattes medan distributionsnäten skulle fortsätta att vara naturliga och legala monopol under kontroll av staten.¹² Trots den kvarstående regleringen av elnätsverksamheten förs det idag en mångbottnad diskussion mellan stat och elföretagen om vilken grad av säkerhet som bör finnas i det svenska elsystemet. Framförallt om vem som har ansvaret för att denna säkerhet upprätthålls och finansieras.¹³

Samtidigt som förutsättningarna för elbranschen har förändrats har också en av de största reformerna av det svenska totalförsvaret i modern tid inletts (prop 2001/02:10). Det har bland annat inneburit en ny inriktning för det civila försvaret (prop 2001/02:158; SFS 2002:472). Det civila försvaret skall inte längre främst träda i kraft vid en höjd beredskap, utan i större utsträckning även vara aktivt i fredstid. Denna förflyttning av fokus för det civila försvaret har inneburit en statlig omorganisation. Det har bland annat lett till att en ny myndighet har skapats för planering och samordning av det fredstida beredskapsarbetet, Krisberedskapsmyndigheten, samt att övriga myndigheter med ansvarsområden i det civila försvaret skall samarbeta sinsemellan i sitt beredskapsarbete. Förflyttningen av fokus från krigs- till fredstida krisberedskap av det civila försvaret har dessutom inneburit att privata företag som bedriver samhällsviktiga verksamheter, som exempelvis elföretagen, nu också förväntas ta ett större eget ansvar för beredskapen inom sina områden (ibid).

¹² Stamnäten ägs nu som tidigare av staten och förvaltas av affärsverket Svenska Kraftnät, de regionala och lokala distributionsnäten för elkraft ägs av en mängd olika nätföretag med antingen privata eller offentliga ägare.

¹³ Se t.ex. Avbrottsutredningen, ERA, HEL-projektet.

Till följd av avregleringen av elmarknaden kom beredskapsansvaret för det svenska elsystemet att flyttas mellan flera myndigheter under 1990-talet. Dessa omstruktureringar ledde till få regelbundna kontakter mellan de myndigheter som har ansvaret för beredskapen i elnäten och de som har ansvar för elberoende samhällsområden i det civila försvaret.¹⁴ För att råda bot på denna avsaknad av interaktion mellan de olika myndigheter, fick Energimyndigheten 2001 i uppgift av regeringen att skapa en helhetssyn på hur det statliga elberedskapsläget såg ut vid en höjd beredskap. Denna helhetssyn skulle utvecklas tillsammans med övriga berörda myndigheter. Det projekt som skapades för att lösa uppgiften fick namnet Civila funktioners elberoende (CFE). Projektet anpassades emellertid snart i enlighet med den nya inriktning mot krisberedskap för det civila försvaret som föreslogs av regeringen under 2001. Namnet på projektet kom då att ändras till Helhetssyn på elberedskapen (HEL). I enlighet med regeringens nya riktlinjer kom de privata elföretagens medverkan också att bli en allt viktigare dimension i projektet. Inom ramen för HEL-projektet har Energimyndigheten samlat ett flertal myndigheter och företag för att gemensamt utveckla en helhetssyn på det svenska elberedskapsläget.

Myndighetsansvaret för elberedskapen

Fram till 1991 hade ansvaret för elförsörjningen i den civila försvarsorganisationen legat på Vattenfall i dess roll som ansvarig myndighet för de statligt ägda stamnäten. 1992 beslutade den dåvarande borgerliga regeringen att Vattenfalls verksamhet skulle delas i aktiebolaget Vattenfall och affärsverket Svenska Kraftnät. Syftet med delningen var att Vattenfall skulle bli en fristående elproducent med samma förutsättningar som de privat ägda elproducenterna. Det nyskapade affärsverket Svenska Kraftnät skulle i sin tur överta förvaltningen och driften av stamnäten. Ansvaret för delfunktionen elförsörjning i den civila försvarsorganisationen flyttades vid denna delning till ett dotterbolag till Svenska Kraftverksföreningen, Svensk Elberedskap AB och totalansvaret för Sveriges energiförsörjning flyttades till myndigheten Nutek.

¹⁴ I denna organisation av det civila försvaret hade vissa myndigheter ett ansvar för en viss samhällsfunktion. Dessa myndigheter hade då ett funktionsansvar för ett särskilt område och var då funktionsansvarig myndighet (FAM). Denna beredskapsorganisering innebar ofta en omlokalisering av den berörda myndigheten vid ett krigstillstånd. Andra myndigheter och affärsverk kunde i sin tur ansvara för vissa delfunktioner. Privata aktörer ingick inte i denna beredskapsorganisation, även om de kunde åläggas vissa uppgifter genom fullmaktslagar som skulle träda ikraft vid en höjd beredskap eller genom särskilda lagar/förordningar/föreskrifter för fredstida förhållanden.

Beslutet att genomföra avregleringen av den svenska elmarknaden kom sedan att dröja fram till den 1 januari 1996. Men efter det att avregleringen genomförts var det snart dags för en ny omfördelning av beredskapsansvaret för den svenska elförsörjningen. Som ett resultat av ellagstiftningsutredningen och elberedskapsutredningen flyttades hanteringen av elberedskapen 1997 från Svensk Elberedskap AB till Svenska Kraftnät. Följande år bröts också energiavdelningen loss från Nutek för att bli en fristående myndighet, Statens Energimyndighet. Energimyndigheten övertog därmed det övergripande ansvaret för statens energifrågor och då också helhetsansvaret för samhällets energiförsörjning i den civila försvarsorganisationen. I skenet av alla omflyttningar av myndighetsansvaret för elberedskapen gjorde Överstyrelsen för Civil Beredskap i samråd med Svenska Kraftnät och Energimyndigheten en utredning av beredskapsläget i det svenska elsystemet 1999. Utredarna såg då en oroväckande utveckling. För det första ansåg de att elbranschen uppvisade en allt lägre grad av samhällsansvar till följd av avregleringen, främst på grund av det minskade utrymmet för satsningar som inte sågs som kommersiellt motiverade. För det andra var utredarna av uppfattningen att det inte fanns tillräckligt med kontaktytor mellan Svenska Kraftnät som stamnätsförvaltare och de myndigheter som hade ansvar för olika elberoende samhällsområden i den civila försvarsorganisationen. Myndigheterna ansågs förlita sig på otillräckliga eller felaktiga uppgifter om hur elförsörjningen av deras ansvarsområden skulle se ut vid en höjd beredskap. För att komma till rätta med de bristande kommunikationerna mellan Svenska Kraftnät och de övriga myndigheterna, föreslog utredarna att de gemensamt skulle utveckla en helhetssyn på elberedskapsläget:

Att berörda myndigheter utvecklar en helhetssyn som omfattar beredskapsåtgärder såväl på den eloperativa sidan som på användarsidan och att dessa åtgärder bör vägas mot varandra vad det gäller kostnad och effekt (ÖCB 1999).

Förslaget att utveckla en helhetssyn mellan de olika myndigheterna vann också gehör hos regeringen. Till en början var det dock något oklart vilken myndighet som skulle få uppdraget. Ett förslag var Överstyrelsen för Civil Beredskap, men efter vissa turer kom uppdraget att falla på Energimyndighetens bord.

Att stärka elberedskapen

Målet är att Statens Energimyndighet som funktionsansvarig myndighet skall verka för att berörda myndigheter utvecklar en helhetssyn för elberedskapsåtgärder som omfattar beredskapsåtgärder såväl på den eloperativa sidan som på användarsidan och att dessa åtgärder vägs emot varandra vad det gäller kostnader och effekt [...] Statens Energimyndighet skall vidare verka för att organisatoriska former skapas för ett kontinuerligt och systematiskt informationsutbyte mellan den eloperativa myndigheten och användarna inom totalförsvaret om eltillgångar och elbehov vid höjd beredskap (Statens Energimyndighet 2000).

I sitt regleringsbrev för 2001 fick Energimyndigheten följaktligen i uppdrag av regeringen att utveckla en helhetssyn på hur elberedskapsläget såg ut vid höjd beredskap. Denna helhetssyn skulle utvecklas tillsammans med de myndigheter som hade ansvar för de olika elberoende samhällsområdena i den civila försvarsorganisationen.

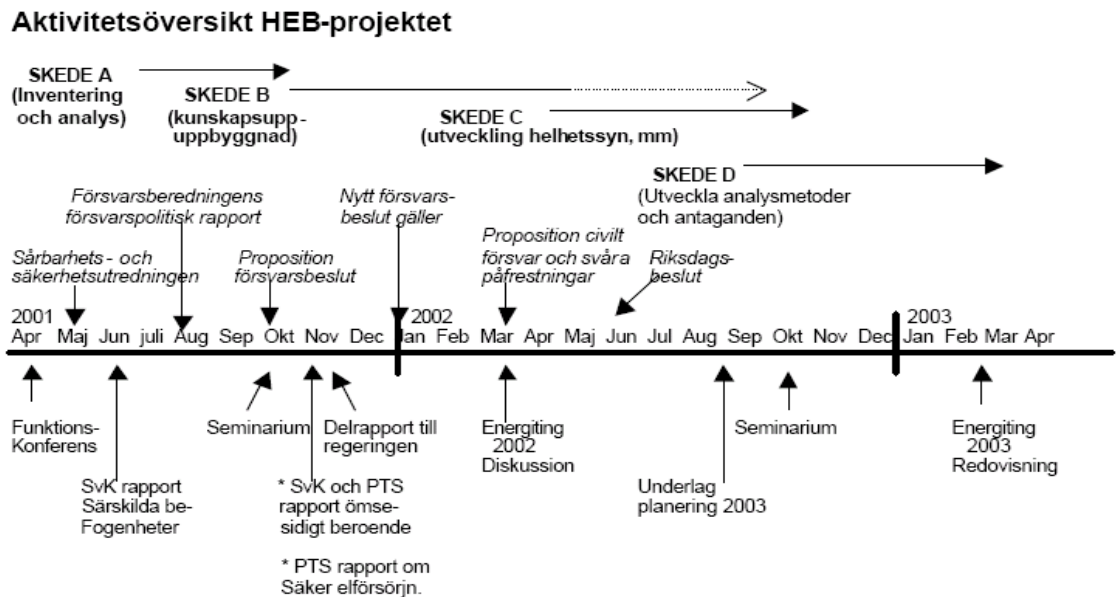
Inom Energimyndigheten lades ansvaret för genomförandet av projektet på avdelningen för hållbar energianvändning. De initierade i sin tur projektet Civila Funktioners Elberoende (CFE) och anlidade en extern konsult som projektledare. Under sommaren bildades det också en projektgrupp med avdelningschefen på avdelningen för hållbar energianvändning som ordföranden. De övriga engagerade i denna projektgrupp var den konsult som anlits som projektledare samt de ansvariga för säkerhets- och beredskapsfrågor inom Post- och telestyrelsen och Svenska Kraftnät. Det bildades dessutom en något bredare grupp för att ge feedback på projektet med ytterligare några representanter från samma myndigheter som representerades i projektgruppen samt Totalförsvarets forskningsinstitut. Projektet beräknades i detta skede att avslutas någon gång under 2002 (HEL 2001a, HEL 2001c).

Till en början koncentrerades arbetet inom projektgruppen på att inhämta information om elberedskapsläget genom intervjuer med företagen och myndigheterna på elområdet och genom en inläsning av de rapporter som hade producerats om elsystemets sårbarhet. Regeringsuppdraget att skapa en helhetssyn analyserades också ingående, då det inte var särskilt tydligt vad detta uppdrag egentligen innebar. Ett seminarium genomfördes också med de huvudsakligt berörda företagen och myndigheterna. Det initiala analysarbetet stämde dessutom av i dialog mellan projektgruppen och deras kontakter inom de huvudsakligt berörda departementen, försvars- och näringsdepartementet (HEL 2001b).

Samtidigt som elberedskapsprojektet initierades pågick det ett febrilt utredningsarbete om det svenska totalförsvarets framtid. Under 2001 lade regeringen fram flera utredningar och omarbetningar som gav förslag på en ny inriktning för det svenska totalförsvaret. På grund av det förändrade säkerhetspolitiska läget förslogs det i dessa att fokus i totalförsvaret skulle flyttas från krig till kris. Det nya totalförsvaret skulle inte längre vara inriktat på förberedelser inför ett krigstillstånd, utan i större utsträckning på att hantera mer svårdefinierade hot. Förberedelser för lågintensiva konflikter, terroristattacker och katastrofer i fredstid skulle nu istället stå i fokus (prop 2001/02:10). I den utredning som genomfördes om det civila försvarets roll föreslogs det att det skulle bli allt viktigare. Det föreslogs bland annat att det skulle skapas en särskild myndighet för planering och samordning av ett utvecklat krisberedskapsarbete. Det förslogs också att myndigheter med uppgifter i den civila försvarsorganisationen skulle samarbeta i sitt planeringsarbete inom ramen för sex samverkansområden. Ett av dessa områden skulle vara teknisk infrastruktur och behandla Tele-, IT- och EI-systemen. Teknisk infrastruktur utpekades dessutom som särskilt viktiga verksamheter för denna nya krisberedskap. De privata aktörer som bedrev samhällsviktig verksamhet skulle också inkluderas i större utsträckning i det nya beredskapsarbete inför en kris än vad de hade förväntats göra i det tidigare beredskapsarbetet inför ett krigstillstånd. De ansågs inte minst kunna dra fördel av en ökad säkerhet i sina fredstida verksamheter, men de ansågs också ha mycket av den information och de resurser som behövdes för att utveckla en ökad fredstida krisberedskap (prop 2001/02:158).

Inriktningen på Energimyndighetens elberedskapsprojekt förändrades också enligt de förändringar som förslogs i utredningarna om totalförsvaret. Detta visade sig inte minst i det namnbyte som projektet genomgick; från att initialt ha kallats för Civila Funktioners Elberoende (CFE) bytte det under 2001 namn till Helhetssyn på Elberedskapsprojektet (HEL) (HEL 2001d). I den plan som presenterades för regeringen i november 2001 föreslogs projektet leda till att nya riktlinjer utvecklades för ansvars- och rollfördelning för elberedskapen mellan såväl myndigheter, som mellan privata företag och myndigheter. De mål som utvecklades skulle dessutom omfatta hela hotskalan från störningar under normala förhållanden, svåra påfrestningar under fredstida krisläge, till väpnade angrepp. Det omstöpta projektet beräknades i den nya planen att avslutas någon gång under 2003 (HEL 2001b, HEL 2001d).

Bild 1: Den plan för HEL-projektet som presenterades för regeringen av Energimyndigheten i november 2001



Källa: HEL 2001d

Ambitionerna att få med den privata sektorn i beredskapsarbetet berodde inte enbart på den omläggning av det civila försvaret som väntade. Möjligheten att hitta ekonomiska vinster genom ett utökat samarbete med näringslivet var även det ett viktigt syfte. Eller som en av Energi-myndighetens representanter uttryckte det:

Det är ju alltså två parter i den här frågan, det är det offentliga som skall försöka att klara beredskapen vid krig, men tittar man mera på svåra påfrestningar i fred så måste man samarbeta med det privata för att få en bättre beredskap. Det finns en gemensam yta här. Hittar man lösningar tillsammans så blir det billigare med samverkan, det blir mer effektivt med att hitta de gemensamma lösningarna tillsammans med näringslivet. Därför ville man inte göra som med vanliga utredningar utan man ville också inkludera företagen (Intervju deltagare i HEL styrgrupp).

Att intresset för projektet kom att bli stort från regeringens sida kan också ses i att rapporten kom att tjäna som underlag för den proposition om civilt försvar och beredskap mot svåra påfrestningar som de lade fram i mars 2002.

Regeringen vill betona att verksamheten i den offentliga sektorn inte är tillräckligt för att säkerställa ett säkert och robust samhälle. Problemen måste lösas underifrån och i en nära samverkan mellan det offentliga och det privata. Regeringen bedömer därför att det inom för samhället viktiga områden måste skapas en strukturerad samverkan mellan offentlig sektor och näringsliv. [...] Ett exempel på den samverkan som bör åstadkommas är det nyligen initierade samverkansforumet inom elområdet (prop 2001/02:158 s. 11).

Ett projekt formas

Efter att projektets nya inriktning fått stöd från regeringen gick arbetet in i en aktivt organiserande fas. Den dåvarande styrgruppen började framförallt arbeta med att engagera fler aktörer än de som hade deltagit i projektets inledningsskede. För att få till stånd en bred förankring av projektet och för att sprida medvetenheten om elberedskapen sågs det framförallt viktigt att sprida den nya projektplanen till dem som kunde tänkas ingå i den samverkan som styrgruppen nu avsåg att skapa i HEL-projektet. Energimyndigheten och Svenska Kraftnät höll som ett led i detta förankringsarbete ett seminarium om elberedskapen tillsammans med Svensk Energi den 24–25 januari 2002. Syftet med seminariet var att informera både elföretag och myndigheter om det arbete som bedrevs inom HEL-projektet. Från styrgruppen ville man också passa på att ge ett tydligt budskap till elföretagen.

Statsmakterna har sagt sitt. El, tele och IT är prioriterat i samhällets säkerhet och beredskap inför svåra påfrestningar i fred och krig! Det kommer en vårproposition – vad vill ni? Var med i arbetet med en ny säkerhet och beredskap redan från början (annars är risken att staten bestämmer själv) (HEL 2001e).

Fram till mars 2002 spred styrgruppen HEL-projektets regeringsrapport till övriga företag och myndigheter på elområdet. Styrgruppens medlemmar arbetade också med att sprida kunskapen om projektet inom sina egna organisationer. En av de tidigt inblandade i projektet beskrev arbetet i HEL så här:

Det är ett processarbete. Det är ett försök att få ut synsättet till så många användare som möjligt, både hos näringslivet och hos de offentliga aktörerna. Så att vi får en gemensam målbild och en acceptans för att det behövs göras någonting på elberedskapsområdet, att det råder en konsensus om dessa två saker (Intervju deltagare i HEL styrgrupp).

Under våren kom en utökad privat-offentlig samverkan att bli en allt viktigare del i de skrivelser som producerades om HEL-projektet. Där framhölls inte minst de goda förutsättningar som fanns för en utökad strategiskt samverkan mellan stat och företag för att stärka elberedskapen. Den samverkan som man från Energimyndigheten såg framför sig skulle vara frivilligt och baserat på ömsesidigt uppfattad nytta. Att det skulle finnas goda förutsättningar för ett sådan samverkan sågs som troligt då parternas intressen av en stabil infrastruktur sammanföll. De såg dessutom flera fördelar för staten med att utöka sin samverkan med elföretagen. En minskad sårbarhet i fred skulle inte minst leda till minskad sårbarhet i kris eller krig. De privata aktörerna hade också information om elsystemets sårbarhet och kunskapen om vilka åtgärder som skulle behövas för att stärka denna. Försvarsmakten skulle dessutom kunna få fler kontakter med näringslivet. Det skulle dessutom uppstå synergivinster av flera olika slag vid ett utökat samarbete. De tyckte sig dessutom se drivkrafter i elföretagen för att ingå i ett utökat samarbete med staten. Framförallt skulle företagen få ett ökat inflytande över infrastrukturens utveckling, en tillgång till allsidigt beslutsunderlag och en nettovinst på egna satsningar (HEL 2002a).

I praktiken kom retoriken om samverkan med näringslivet att leda till ett par förändringar i HEL-projektet. Till att börja med utvidgades styrgruppen för projektet med några fler deltagare än de som hade varit med sedan inledningsskedet. Utöver de beredskapsansvariga i Energimyndigheten, Svenska Kraftnät, Post- och telestyrelsen samt projektledaren tillkom nu också medlemmar från Svensk Energi, Elsäkerhetsverket, IT-företagen, Svenska Kommunförbundet, Svenskt Näringsliv och Totalförsvarets forskningsinstitut. Energimyndighetens representanter framhöll också vikten av att ha en allsidigt sammansatt styrgrupp för HEL-projektet:

Det är Energimyndigheten som har uppdraget men sedan är det Svensk Energi, IT-företagen, Svenskt Näringsliv, Svenska Kommunförbundet, Post- och telestyrelsen, Krisberedskapsmyndigheten, Svenska Kraftnät, Elsäkerhetsverket och Totalförsvarets forskningsinstitut som ansvarar för vilken inriktning som projektet får och vilka resultat som vi plockar fram (Intervju deltagare i HEL styrgrupp).

De var emellertid få av dessa nya deltagare som höll med om att styrgruppen styrde HEL-projektet. Ingen av de nya medlemmarna upplevde det som att de hade någon möjlighet att påverka projektets inriktning. En av de mer kritiska medlemmarna uttryckte det så här:

Man måste nog ha klart för sig att HEL-projektet är en skapelse av Energimyndigheten tillsammans med den där konsulten. Det är inte en skapelse av oss. Så därför tycker jag att ordet styrgrupp är felaktigt, jag tycker inte att vi är en styrgrupp. [...] Det har styrts starkt från Energimyndighet som att det vore givet. Det är viktigt att framhålla att de har styrt det (Intervju deltagare i HEL styrgrupp).

Under 2002 skapade Energimyndigheten tre arbetsgrupper som skulle genomföra var sitt delprojekt inom ramen för HEL-projektet. En grupp bestående av företrädare för elföretagen bildades för att klargöra vilka beredskapskrav som de kunde vara villiga att acceptera i sina verksamheter. Det bildades också en arbetsgrupp för att utveckla gemensamma mål för elberedskapen med deltagare från både elföretag och myndigheter. Ett delprojekt för att utveckla nya metoder och system för avvägningen mellan olika beredskapsåtgärder lades också ut som uppdrag på Totalförsvarets Forskningsinstitut.

Under våren 2002 kom också propositionen om det civila försvaret att antas av regeringen (SFS 2002:472). Detta ledde till att den planeringsmyndighet som tidigare hade föreslagits av regeringen för samordning av det civila försvaret tog konkret form som Krisberedskapsmyndigheten den 1 juni 2002. Inom Krisberedskapsmyndigheten påbörjades också arbetet med att skapa de sex samverkansområden för gemensam beredskapsplanering mellan myndigheterna med ansvarsområden i den civila försvarsorganisationen. Ett av de samverkansområden som de skulle skapa och vara ansvariga för var teknisk infrastruktur.¹⁵ Inom ramen för detta samverkansområde planerade Krisberedskapsmyndigheten också att skapa en egen privat-offentlig samverkan för att stärka den fredstida beredskapen för den tekniska infrastrukturen, allt i enlighet med sitt regeringsuppdrag. En privat-offentlig samverkan som delvis ansågs ha samma uppgift som Energimyndighetens HEL-projekt (HEL 2002c).

Delrapporter och nya delprojekt

Under 2003 kom de arbetsgrupper som initierats i HEL att genomföra sina uppdrag. Men det tillkom också nya element i projektet, det skapades inte minst ett par nya lokala pilotprojekt och det tillkom en nationell styrgrupp för privat-offentlig samverkan (HEL 2003a).

¹⁵ Mellan Svenska Kraftnät, Elsäkerhetsverket, Krisberedskapsmyndigheten, Livsmedelsverket, Post- och Telestyrelsen, Statens Energimyndighet och Statens Kärnkraftsinspektion.

I målprojektet som avrapporterades i mars drog arbetsgruppen slutsatsen att en privat-offentlig samverkan främst borde omfatta förebyggande åtgärder för extraordinära händelser och svåra påfrestningar i fredstid. De motsatte sig också utvecklingen av kvantitativa mål på den övergripande nivån, och föreslog istället att ett kvalitativt mål borde utvecklas. Ett förslag som lämnades på ett övergripande gemensamt mål var:

Samhällsviktiga aktörer skall genomföra ett strukturerat arbete för säkrare elförsörjning för att förebygga svåra påfrestningar på samhället i fredstid beroende på avbrott i elförsörjningen (HEL 2003a).

Den arbetsgrupp som skulle klarlägga elföretagens inriktning i sitt beredskapsarbete avrapporterades även den i mars. I slutsatserna ansågs det viktigt att minska risken för svåra störningar i elsystemet genom förebyggande åtgärder. Om störningar ändå inträffar borde elsystemet så långt som möjligt drivas nationellt sammanhållet. Det sågs dessutom som viktigt att gränsen mellan fredstida hot och väpnade angrepp tydliggjordes, eftersom åtgärder mot väpnade angrepp borde finansieras med statliga medel. Den arbetsgrupp som bildats för att utreda elanvändarnas ambitioner och krav avrapporterades i augusti. I utredningen föreslogs det bland annat att staten borde utreda möjligheten att prioritera mellan olika användare vid en minskad effekt i elsystemet. Att de i sin utredning tagit upp möjligheten att prioritera mellan olika elanvändare i fredstid, något som är förbjudet enligt rådande lag, ansågs ha varit startskottet till att Energimyndigheten senare kom att få uppdraget av regeringen att utreda denna fråga.

Erfarenheterna från dessa arbetsgrupper ansågs av dem som hade varit inblandade i dem som mycket positiva. De tyckte sig ha fått gehör för sina åsikter vid utvecklingen av rapporterna, och också ha fått tillfälle att samla sina olika branscher och tänka till om sin elsäkerhet. Trots de positiva erfarenheterna från arbetsgrupperna var de ändå oroliga för vad som skulle hända med rapporterna när de var klara. Eller som en av dem som varit mycket engagerad i en av arbetsgrupperna uttryckte det:

Det är vi som har lagt ned ett jättestort jobb i det här. Då kan jag tycka att det känns lite konstigt ibland att vi inte kan påverka hur det här skall användas. Det sitter någon på Energimyndigheten med sin konsult och funderar på det [...] Många har lagt ned så mycket jobb och så kanske det blir hyllvärmare av alltihop (Intervju deltagare i HEL styrgrupp).

Delprojektet Metoder och system som avrapporterades av Totalförsvarets Forskningsinstitut i september gav inte heller de resultat som Energimyndigheten förväntat sig. Istället för att utveckla nya metoder och system för att säkra elberedskapen hade de beskrivit nuläget (HEL 2004b). Då Energimyndigheten inte var nöjd med rapporten beställde de en ny utredning om vilka nya åtgärder som skulle kunna vidtas för att stärka elberedskapen. De ville nu ha de nya metoder och system för att stärka elberedskapen som de hade förväntat sig av den första rapporten. Rapporten som kom ur detta arbete var på cirka hundra sidor och innehöll strategier på olika ambitionsnivåer för att förebygga och hantera konsekvenser av störningar i elsystemet. Det gavs också kvantifierade förslag på vilka kostnader som de olika ambitionsnivåerna skulle innebära för olika myndigheter och branscher. Studien hade genomförts med hjälp av en expertgrupp på sju personer med kunskaper om elsystem, elberedskap och samhällsviktig verksamhet från både myndigheter och företag. Dessa hade deltagit i totalt elva möten och i ett antal telefonkonferenser för att sammanställa rapporten. Bland deltagarna i den grupp som utvecklade rapporten fanns det dock inte några av representanterna från HEL-projektet styrgrupp, förutom Svenska Kraftnäts representant. Hur urvalet av de personer som deltog i denna grupp bestämdes diskuteras inte heller i rapportens metodavsnitt, deltagarna presenterades bara som experter på elsystem (FOI 2004).

När den nya rapporten från Totalförsvarets forskningsinstitut presenterades för HEL-styrgruppen reagerade de kraftigt. De ställde sig framförallt skeptiska till de kostnader för olika elberedskapsåtgärder som presenterades i rapporten. De hade invändningar både mot att kostnaderna för de olika åtgärderna hade kvantifierats, men också att dessa kostnader hade ålagts olika utpekade branscher och myndigheter. De ansåg inte att de hade fått vara med och bestämma vem som skulle stå för vilka åtgärder och kostnader. De beförde också att denna rapport skulle lämnas till regeringen som beslutsunderlag från HEL-projektet och att det då skulle se ut som att den var utvecklad tillsammans med dem vilket de inte ansåg att den var. Energimyndigheten lät som svar på denna kritik remissbehandla rapporten. Bland de många remissinstanserna fanns bland annat Svensk Energi, Svenskt Näringsliv och Krisberedskapsmyndigheten, alla deltagare i HEL-styrgruppen. I remissvaret från Krisberedskapsmyndigheten ifrågasattes bland annat de antaganden och den metod som låg till grund för rapporten. Även Svensk Energi och Svenskt Näringsliv hade flera kraftiga invändningar mot innehållet (HEL 2004b).

Under året skapades det också ett lokalt pilotprojekt för samverkan i Karlskrona i samråd med kommunen och en lokal konsult anlätades för att driva projektet. Ytterligare två pilotprojekt på kommunal nivå hade dessutom börjat förberedas, ett i Stenungsund och ett i Eskilstuna. Att man från Energimyndighetens sida ansåg det vara viktigt att initiera de lokala pilotprojekten var inte minst ett resultat av den nya roll kommunerna hade fått i den nya civila försvarsorganisationen. I enlighet med de nya direktiven ålåg beredskapsansvaret inte bara de ansvariga myndigheterna på central nivå, kommunerna hade också ett långtgående beredskapsansvar inom sina geografiska gränser.

Inom ramen för HEL-projektet skapades det också ytterligare en styrgrupp i maj 2003. Syftet med gruppen var framförallt att vidareutveckla de tankar som fanns om samverkan för elberedskapen. Från Energi-myndighetens sida ansågs det framförallt som viktigt att deltagarna skulle utgöras av personer som var väl ansedda på elområdet. Deltagarna representerade inte sina respektive organisationer utan arbetade enbart på personligt mandat. Från medlemmarna i HEL-styrgruppen såg man också på tillsättningen av denna nya nationella styrgrupp med skepsis:

Rent taktiskt så var det väl bra att få upp den här frågan på ett nytt och högre plan. Men dess roll är ju ganska svår att förstå. Det är bra att de diskuterar det här, men frågan är hur förankrat är det och det finns ingen representativitet. Utan här har man plockat personer som är kloka och duktiga men som inte har den här representativiteten. [...] HEL-styrgruppen har i och med det här helt tappat sin legitimitet eller vad man vill säga (Intervju deltagare i HEL styrgrupp).

Inför avrapporteringen till regeringen

Under våren 2004 anlätades lokala säkerhetskonsulter av Energi-myndigheten för att driva lokala projekt för privat-offentlig elberedskaps-samverkan i Stenungsund och Eskilstuna. Energimyndigheten och den nyligen initierade nationella styrgruppen beslutade också att ta fram ett heltäckande förslag för hur en privat-offentlig samverkan för elberedskapen skulle se ut. Detta dokument skulle framförallt behandla vilka frågor som en utökad privat-offentlig samverkan skulle beröra, men också hur den skulle kunna struktureras och finansieras. Det förslag som skulle utvecklas skulle i sin tur behandlas under en workshop med ett brett deltagande från berörda företag och myndigheter. Det man kunde komma överens om under workshopen skulle sedan presenteras som avrapportering av HEL-projektet till regeringen i november 2004 (HEL 2004c).

Den avslutande workshopen ¹⁶

Den avslutande workshopen för HEL-projektet inleddes med en nyhetsrapportering om ett större elavbrott på en storbildsskärm. Där visades hur olika verksamheter, såväl sjukvård som industri, stod stilla på grund av ett omfattande elavbrott. Efter den dramatiska inledningen hölls ett inledningsanförande där syftet med workshopen presenterade: att ta fram ett brett förankrat underlag om elberedskapen att presentera för regeringen. Till den avslutande workshopen i HEL-projektet hade Energimyndigheten bjudit in deltagarna i den Nationella styrgruppen, representanter från Försvars- och Näringsdepartementet, deltagarna i HEL-styrgruppen, representanter från de lokala pilotprojekten, deltagarna i de tre arbetsgrupper som genomfört olika delprojekt och de myndigheter som ingick i KBM:s samverkansområde Teknisk infrastruktur (HEL 2004d).

När workshopen väl gick av stapeln hade det samlats fyrtioen deltagare. Majoriteten av deltagarna representerade statliga myndigheter, främst Krisberedskapsmyndigheten och Energimyndigheten. De utgjorde cirka tjugo deltagare. Tre grupper med något färre än tio deltagare var utgjordes i sin tur av konsulter, kommunrepresentanter och näringslivsrepresentanter. Från näringslivet deltog HEL-styrgruppens representanter från branschorganisationerna Svensk Energi, Svenskt Näringsliv och IT-företagen. Från de större enskilda elföretagen hade endast Sydkraft och Svenska Kraftnät skickat representanter. De två andra företrädarna från enskilda elföretag kom från det kommunala nätbolaget Affärsverket i Karlskrona och från det petrokemiska företaget Borealis i Stenungsund. Deltagarna var framförallt stabs-, enhets- eller beredskapschefer inom sina respektive organisationer.

De lokala pilotprojekten

Den första punkten på programmet var en presentation av erfarenheterna från de lokala pilotprojekten som hade initierats av Energimyndigheten i Karlskrona, Eskilstuna och Stenungsund.

I Karlskrona där arbetet för att skapa en lokal samverkan hade pågått längst hade det lokala kommunala nätbolaget varit drivande. Det företag som de framförallt hade arbetat med på orten var Vodafone. Vodafone hade emellertid ganska abrupt avvecklat sitt engagemang i projektet på grund av en ökad finansiell press på företaget.

¹⁶ Beskrivningen av den avslutande workshopen är baserad på en deltagandeobservation

I pilotprojektet i Eskilstuna hade konsulterna nyligen påbörjat sitt arbete. De påvisade bland annat att de beredskapsansvariga i de olika nätföretagen i Eskilstuna aldrig hade träffats innan projektet. De hade dock fått ett ljumt mottagande på sina inviter till företagen på orten. Till det första mötet som de hade sammankallat hade en enda representant för det lokala näringslivet dykt upp, men de såg trots det med tillförsikt på den framtida utvecklingen.

Det lokala samverkansprojekt som varit mest framgångsrikt var det som skapats i Stenungsund. En genomgång av detta projekt presenterades av den konsult som anlåtats för att driva projektet, men också av en företrädare för den petrokemiska industrin på orten. I presentationen framkom det att det sedan länge fanns ett välutvecklat informellt samarbete mellan den petrokemiska industrin och kommunens företrädare kring beredskapen inför en stor olycka. Denna samverkan hade framförallt skett informellt och det fanns få skrivna avtal. En av huvudorsakerna som angavs till att samarbetet mellan kommunen och företagen i Stenungsund hade fungerat bra var att det hade funnits en stor kontinuitet av samma personer i både kommunen och företagen på orten, samtidigt som det fanns en reell risk för ett haveri i den petrokemiska industrin, ett haveri som skulle kunna ha mycket allvarliga konsekvenser för närområdet.

Att ta fram ett underlag

Det främsta syftet med workshopen var emellertid att deltagarna skulle ta ställning till det underlag som utarbetats av styrgruppen och den nationella styrgruppen. Från Energimyndighetens sida ville man framförallt veta hur deltagarna ställde sig till idén att utveckla och certifiera en metod för privat-offentlig samverkan. Deltagarna skulle också ta ställning till om de var villiga att skapa en fond med resurser från både stat och näringsliv för att finansiera en ökad säkerhet i det svenska elsystemet, utöver de statliga medel som var avsatta för ändamålet. Denna fond skulle i sin tur hanteras av en styrelse med representanter från både näringsliv och stat. Deltagarna delades in i tre grupper för att genomföra diskussionen om underlaget. Gruppdiskussionerna genomfördes sedan genom att deltagarna fick läsa igenom kapitel för kapitel i underlaget för att sedan diskutera det i gruppen. De som hade avvikande åsikter mot underlaget kunde opponera sig mot på en postitlapp. Diskussionen och invändningarna sammanställdes sedan av respektive grupps sekreterare och de avvikande åsikterna skrevs samman i ett övergripande dokument. Dokument som presenterades för samtliga deltagare i den avslutande diskussionen som avslutade dag två.

Från Post- och telestyrelsen och Krisberedskapsmyndigheten riktades det under dagen öppen kritik mot HEL-projektet. I plenumet under dag ett kritiserade en av representanterna från Post- och telestyrelsen underlaget till workshopen. Kritiken var mot att det behandlade tele- och IT-beredskap i allt för stor utsträckning, ansvarsområden som han ansåg ligga på hans myndighet. I en av gruppdiskussionerna under dag två av workshopen ifrågasattes också HEL-projektets legitimitet av samma deltagare från Post- och telestyrelsen som tidigare hade uttalat sig i plenumet. Han kallade bland annat projektet för ”en gammal Försvarets materielverksutredning” som bara pågick utan slut. Han ansåg också HEL-projektet var ett sätt för Energimyndigheten att ta deltagarna som gisslan i sina rapporter till regeringen. Detta då de inte hade någon möjlighet att påverka de slutgiltiga dokumentens utformning, men likväl fanns med på de deltagarlistor som presenterades för regeringskansliet i samband med dokumenten. Även Krisberedskapsmyndighetens företrädare framförde kritik mot att Energi- myndigheten bedrev ett så här stort beredskapsprojekt. Det ansågs vara Krisberedskapsmyndighetens ansvar som den myndighet som hade skapats av regeringen för att samordna den nya svenska beredskapsplaneringen. Elberedskapen skulle i Krisberedskapsmyndighetens struktur hanteras inom samverkansområdet teknisk infrastruktur.

I den avslutande gemensamma diskussionen framkom det att deltagarna hade flera åsikter som avvek från underlaget. Det framfördes framförallt tre avvikande åsikter från alla de olika grupperna: För det första ansåg de att Krisberedskapsmyndigheten hade fått uppdraget att utveckla samverkan för den tekniska infrastrukturen av regeringen, det var deras uppdrag och att de borde vidareutveckla elberedskapsplaneringen inte Energimyndigheten. För det andra var alla grupper negativa till förslaget att certifiera en ny metod för privat-offentlig samverkan, det ansågs istället bättre att stödja de olika former av interaktion för att stärka elberedskapen som redan fanns mellan myndigheter och företag. För det tredje godtog de inte förslaget att skapa en gemensam fond med resurser från både stat och näringsliv för att finansiera nya säkerhetsåtgärder i elsystemet. Det påpekades bland annat att Finansdepartementet aldrig skulle godkänna att statliga medel sattes av i en fond som låg utanför statlig kontroll, man ställde sig också frågande till vem som skulle besluta över medlen i en sådan fond.

Avrapporteringen

I november 2004 avrapporterades hela HEL-projektet till regeringen av Energimyndigheten (HEL 2004b). I avrapporteringen ingick en redovisning av arbetsläget med resultat och slutsatser från arbetet i HEL-projektet och den innehöll förslag till fortsatt arbete. Som bilagor till avrapporteringen fanns också ett inriktningsdokument för elförsörjningens säkerhet och beredskap med ett appendix, tre rapporter av de lokala samverkansprojekten, rapporten ”Acceptabla elavbrott?” och en sammanställning av de remisser som hade lämnats på denna rapport. Avrapporteringen innehöll dessutom en utredning om konsekvenserna av elavbrott. Materialet presenterades som att det hade tagits fram i bred samverkan med berörda myndigheter och företag på elområdet. I en fotnot på sidan två så nämndes framförallt de individuella medlemmarna av den nationella styrgruppen, men också de branschföreningar och de myndigheter som representerats i HEL-styrgruppen.

I avrapporteringen angavs det att HEL-projektet hade lagt en stabil grund för planering och genomförande av beredskapsåtgärder, samt för en fortsatt och fördjupad samverkan för elberedskapen. Det viktigaste resultatet med projektet var att en bred samverkan hade etablerats mellan myndigheter, företag och användare vilket utgjorde ett nätverk för vidare kunskapsuppbyggnad. Det fortsatta arbetet för att stärka elberedskapen skulle också fortsättningsvis bedrivas i nära samarbete med Krisberedskapsmyndigheten inom samverkansområdet Teknisk infrastruktur. De tre arbetsgruppernas rapporter presenterades också under rubriken ”Kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning” och det redogjordes för i vilken utsträckning som arbetet i grupperna hade påverkat de representerade organisationernas mål inför framtiden.

Till rapporten hade Energimyndigheten också tagit fram ett inriktningsdokument för det fortsatta arbetet med elberedskapen. Detta dokument innehöll förslag på hur mycket olika beredskapsåtgärder skulle kosta och vilka myndigheter och branscher som borde stå för dessa kostnader. De kostnader och åtgärder som föreslogs i inriktningsdokumentet var i stor utsträckning baserade på resultaten från den rapport från Totalförsvarets forskningsinstitut som tidigare stött på starkt motstånd i HEL-styrgruppen och som de i stor utsträckning lämnat ifrågasättande remissvar på.

Det förslag som hade lagts fram vid den avslutande workshopen om att skapa en gemensam fond för elberedskapsåtgärder fanns inte heller med i avrapporteringen. Däremot fanns det ett utvecklat resonemang om hur en ny metod för privat-offentlig samverkan för att stärka elberedskapen skulle kunna tas fram och se ut. Det föreslogs också att arbetet med att ta fram en sådan metod för samverkan borde fortsätta drivas av Energimyndigheten. Något som inte fanns med i avrapporteringen var de resonemang som förts under den avslutande workshopen om att stärka den befintlig samverkan för elberedskapen istället för att utveckla nya strukturer. Istället framhävdes behovet av att skapa en ny privat-offentlig samverkan för att täcka den gråzon som man såg mellan privata och offentliga åtgärder vid en el-kris.

Två citat får avsluta denna redovisning av HEL-projektet. De syftar främst till att exemplifiera de skilda syner som fanns kring samverkan i HEL-projektet mellan Energimyndighetens representanter i projektet och de övriga deltagarna. En representant i HEL-styrgruppen uttryckte sin frustration över den skillnad som han upplevde mellan Energimyndighetens retorik om samverkan och HEL-projektets praktik:

Det är mycket snack om att det skall vara likställda parter och så vidare, väldigt mycket snack, men fasen om det är det (Intervju deltagare i HEL styrgrupp).

Samtidigt så beskrev en av Energimyndighetens representanter verksam i samma styrgrupp myndighetens målsättning med HEL-projektet så här:

Målsättningen är alla skall få komma till tals, sedan måste man naturligtvis styra det här mot något resultat, men målsättningen har ju ändå varit att alla skall få komma till tals (Intervju deltagare i HEL styrgrupp).

Som fallstudien har visat så förändrades inriktningen på HEL-projektet med tiden, det var också ganska oklart vart besluten om projektets framtida utveckling fattades, de olika deltagarna hade dessutom i slutskedet mycket olika uppfattningar om projektet varit lyckat eller inte. I nästa kapitel skall jag sammanfatta hur de studerade fallen, samverkan för att sprida e-affärer och för att stärka elberedskapen, liknade varandra och hur de skilde sig åt. Jag kommer också att dra slutsatser om vad samverkan egentligen innebar som organisationsform.

4 Samverkan som organiserade arenor

Som fallstudierna har visat kom samverkan att utformas och utvecklas på mycket olika sätt i de båda studerade fallen. De arenor som skapades för samverkan utformades olika och interaktionen kom också att uppfattas som olika lyckad av deltagarna. Här, i kapitel *fyra*, kommer jag att sammanfatta i vilka avseenden som arenorna liknade varandra, men också hur de skilde sig från varandra. I kapitel *fem* kommer jag sedan att visa på några orsaker som kan ha medfört att arenorna fick så pass olika form på områdena och jag skall härleda vad denna form innebar för utvecklingen av interaktionen.

Att organisera en samverkan

Som jag redan har nämnt i avsnittet om hur jag gått tillväga vid studierna av samverkansarenorna, valde jag ut e-affärs- och elberedskapsfallen som studieobjekt för att de sågs som exempel på en samverkan av dem som jag intervjuade i den inledande intervjuomgången. När jag sedan gick vidare med studierna av arenorna och intervjuade dem som hade deltagit i arbetet på arenorna hade de i oftast liknande åsikter om vad en samverkan borde innebära, även om dessa åsikter inte alltid stämde överens med deras egna erfarenheter av hur det var att samverka på arenorna GEA och HEL.¹⁷ Utöver att deltagarna framförde liknande åsikter om vad en privat-offentlig samverkan borde innebära fanns det också andra likheter mellan fallen.

I båda fallen togs initiativen till samverkan av offentliga organisationer, i e-affärsfallet togs initiativet av Svenska Kommunförbundets ledning och i elberedskapsfallet av Statens Energimyndighets ledning. Initiativtagarna initierade dessutom arenorna efter kontakter med regeringen. I e-affärsfallet var det informella kontakter mellan Svenska Kommunförbundets förbundsdirektör och dåvarande samordningsminister som låg bakom initiativet, i elberedskapsfallet var det ett formellt uppdrag från Näringsdepartementet till Statens Energimyndighet om att skapa ett ökat myndighetssamarbete kring elberedskapen, som myndigheten så småningom kom att utveckla till en samverkan som även inkluderade de privata företagen på elområdet. När de lanserade de båda arenorna hade initiativtagarna också uttalade, om än ganska otydliga, mål för arenorna. I e-affärsfallet skulle deltagarna på arenan tillsammans arbeta för att sprida e-affärer och i elberedskapsfallet skulle deltagarna på arenan tillsammans arbeta för att stärka elberedskapen.

¹⁷ Deras åsikter redovisas under rubriken ”praktikernas argument” i kapitel två, se s. 25-26

På båda arenorna fanns det också grupper med huvudsakligt engagerade individer, individer som representerade olika organisationer på respektive område. I e-affärsfallet ingick de främst i föreningen GEA:s styrelse och i elberedskapsfallet ingick de i den s.k. HEL-styrgruppen. De flesta styrelseledamöter företrädde också antingen myndigheter eller branschföreningar på områdena. I e-affärsfallet representerade ledamöterna främst några olika branschföreningar men även Statskontoret hade en representant i styrelsen, i elberedskapsfallet var det tre myndigheter som hade representanter i den ursprungliga projektledningen, men när projektet utvidgades tillkom också representanter för ytterligare myndigheter och branschföreningar till styrgruppen. Utöver deltagarna i styrgrupperna deltog också representanter från flera enskilda myndigheter, företag, kommuner och landsting i de mer begränsade aktiviteter som anordnades inom ramen för respektive arena.

Tabell 1: Samverkan i praktiken

	Samverkan för e-affärer	Samverkan för elberedskapen
Regeringsstöd	Ja, informellt uppdrag om att sprida praktiken med elektroniska affärer inom den offentliga sektorn från samordningsministern	Ja, formellt uppdrag till myndigheten i regleringsbrevet att få till stånd en ökad samverkan mellan de berörda myndigheterna på elberedskapsområdet.
Initiativtagare	Svenska Kommunförbundet	Statens Energimyndighet
Mål	Att sprida elektroniska affärer	Att stärka elberedskapen
Deltagare i styrgrupperna	Främst branschföreningar, men även myndigheten Statskontoret	Främst myndigheter, men senare även några branschföreningar
Deltagare i övriga aktiviteter	Företag, myndigheter, kommuner, landsting	Företag, myndigheter, kommuner

Även om de båda arenorna liknade varandra i vissa avseenden, som att det fanns uppdrag från regeringen till initiativtagarna att göra något på områdena, att initiativen till samverkan togs av offentliga organisationer, att initiativtagarna satte upp övergripande mål för arbetet, så kom arbetet på de arenor som skapades att organiseras på mycket olika sätt. I e-affärsfallet skapades det redan i ett tidigt skede en uttalad och formell organisation för interaktionen, medan arenan i elberedskapsfallet fick en betydligt lösare och mer föränderlig form.

I e-affärsfallet inleddes samarbetet med att de inbjudna representanterna diskuterade vilka frågor de gemensamt skulle kunna hantera på arenan, och vilken utformning som arenan skulle få. De fastslog också redan i ett tidigt stadium en struktur med tre olika kategorier av medlemsorganisationer. Vissa medlemmar skulle ingå i föreningens styrelse medan andra hade mer begränsade roller. Alla medlemmar hade dessutom finansiella åtaganden gentemot föreningen i form av årsavgifter, men storleken på årsavgiften varierade med de olika medlemmarnas engagemang. När styrelsen hade nått en överenskommelse om vilken verksamhet som skulle bedrivas inom föreningen och hur själva verksamheten skulle utformas, skrevs överenskommelsen dessutom ned i form av en konstitution för föreningen GEA.

I elberedskapsfallet inleddes arbetet med arenan som ett samarbete mellan tre myndigheter med ansvarsområden som berör elberedskap. I ett senare skede utvidgades projektet även till att innesluta de berörda privata företagen och deras branschföreningar på området. Energimyndigheten skapade emellertid aldrig någon gemensam och uttalad organisation för arenan, utan de övriga deltagarna uppfattade det som att kontrollen över arenans utveckling behölls av Energimyndighetens ursprungliga projektledning. Projektledningen engagerade också nya deltagare till arenan allteftersom arbetet fortskred utan att konsultera de övriga deltagarna. Aktiviteterna på arenan finansierades dessutom enbart med statliga medel (se KBM 2006).

Tabell 2: Organiseringen av arenorna

	Samverkan för e-affärer	Samverkan för elberedskapen
Resurser	Årliga medlemsavgifter 1. Huvudmän 150 000kr/år. 2. Intressenter 25 000kr/år 3. Abonnenter 6 000kr/år	Statliga beredskapsresurser Totalt från 2001 till 2005 16 631 000 kr (KBM 2006:39)
Medlemmar	Tre kategorier av medlemmar 1. Huvudmän 2. Medlemmar 3. Abonnenter	Ingen uttalad medlemsstruktur

Ledning	<p>En styrelse med representanter från branschföreningar, samt en myndighet</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Svenska Kommunförbundet 2. Landstingsförbundet 3. Bankföreningen 4. Företagarnas Riksorganisation 5. IT-företagen 6. Svensk Handel 7. Statskontoret 	<p>Tre styrgrupper i olika skeden</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En projektledning med representanter från myndigheterna (2001): <ol style="list-style-type: none"> a. Energimyndigheten b. Post- och telestyrelsen c. Svenska Kraftnät 2. HEL-styrgruppen med representanter från både myndigheter och branschföreningar (2002): <ol style="list-style-type: none"> a. Energimyndigheten b. Svenska Kraftnät c. Post- och telestyrelsen d. Svensk Energi e. Elsäkerhetsverket f. IT-företagen g. Svenska Kommunförbundet h. Svenskt Näringsliv i. Totalförsvarets forskningsinstitut 3. Den Nationella styrgruppen med GDs och VDs (2003)
Konstitution	Ja, nedskrivna stadgar	Nej, inga stadgar

Samverkan en ny organisationsform?

Som jag visar i tabellerna ovan fanns det flera likheter mellan arenorna (Tabell 1), men det fanns också stora skillnader i hur de organiserades (Tabell 2). Fallen liknade varandra i att initiativtagarna genom att initiera samverkansarenorna hade förhoppningar om att nå vissa, om än otydliga, mål på områdena. De organisationer som deltog i styrgrupperna var också främst branschföreningar och myndigheter. Arenorna organiserades dock på mycket olika sätt. Den ena arenan fick tidigt formen av en formell organisation, medan den andra arenan aldrig fick någon motsvarande form.

Den slutsats som går att dra av denna iakttagelse är att samverkan inte är en organisationsform (Se s. 6), utan snarare en organisationsmodell (Se s. 7) som kan ge upphov till arenor som är organiserade på olika sätt (Se s. 11). Även om fallstudierna visar att samverkan inte är en egen organisationsform utan snarare en organisationsmodell, så innebär det inte att arenornas form inte påverkade interaktionen mellan de deltagande organisationerna. Jag kommer istället hävda att formen på arenorna påverkade interaktionen mellan deltagarna i relativt stor utsträckning.

En instabil interaktion

Att formen på en arena för just en samverkan kan ha en stor påverkan på interaktionen mellan deltagarna har framförallt två orsaker. För det första har deltagarna på arenan inte interagerat i just denna konstellation tidigare och för det andra är deltagarna inte enskilda individer utan organisationer. Då interaktionen mellan deltagarna är ny har det inte funnits tid för en framväxt av några informella normer för vad som är ett acceptabelt beteende inom interaktionen (jfr Davies 2001),¹⁸ något som innebär att de uttalade regler som fastslås för interaktionen i ett tidigt skede kan bli viktiga hållpunkter för deltagarna. De anger inte minst de rättigheter och skyldigheter som de har gentemot varandra i interaktionen. Att deltagarna på arenorna dessutom är organisationer och inte individer medför också sina särskilda problem. De organisationer som deltar representeras enbart av ett fåtal individer i själva interaktionen. Samtidigt som det egentligen är ett fåtal individer som interagerar under en begränsad tid på arenorna, representerar dessa individer ofta flera olika intressen på samma område. Att interaktionen på arenorna omsluter ett flertal intressen beror i sin tur på att de individuella representanterna företräder sina egna organisationers medlemmar. Medlemmar som kan ha olika krav på sina organisationers agerande på området, för att de skall kunna få fortsatt stöd från dem. Representanterna för de olika organisationerna på arenorna kan också ha mycket svårt att bortse från sina medlemmars krav när de skall interagera med varandra. Inte minst beroende på att organisationerna och deras representanter ofta är betydligt mer beroende av att få stöd från sina egna medlemmar, än av att interagera med varandra (jfr Aldrich 1979:316-22).

¹⁸ Som Davies (2001) påpekat i sina studier kan en av en initiativtagare tillskapad samverkan då inte förstås som en informell ”regim” som utvecklats i sitt särskilda sammanhang. Med ett mer organisations-teoretiskt språkbruk har det med andra ord inte funnits tid för att utveckla en ”informell organisation” inom interaktionen.

Att interaktionen är ny för representanterna och att det är viktigare för dem att få stöd för sina aktiviteter i de organisationer som de representerar än av övriga deltagande organisationerna medför att den stora utmaningen med denna typ av interaktion är att överhuvudtaget hålla ihop arenorna. Då de deltagande organisationerna inte är direkt beroende av att interagera med varandra för att få fortsatt stöd för sina verksamheter kan de ganska riskfritt lämna arenorna om de uppfattar det som att arbetet inte tillför dem något. För att det skall gå att upprätthålla arenorna kan det istället krävas att det finns någon annan sorts begränsningar av deltagarnas möjligheter att agera, begränsningar som reducerar osäkerheten i interaktionen och som kan hålla ihop arenorna. Ett sådant samhälleligt legitimt och allmänt känt ramverk som kan användas för att stabilisera interaktionen är organisation (Se s. 10-11).

5 Att styra med samverkan

Som jag visat i föregående kapitel kom de båda arenor som skapades för samverkan i praktiken att få olika form i e-affärs- och elberedskapsfallet. Här i kapitel *fem* skall jag visa att initiativtagarna hade liknande problem med att sprida e-affärerna och stärka elberedskapen, problem som innebar att skapandet av nya arenor på områdena var ett av de få styrmedel som de kunde använda för att nå sina målsättningar. Jag kommer dessutom att visa att de organisationer som var med och utformande arenorna får stöd för sina verksamheter genom att agera olika gentemot sina omgivningar, något som kan ha påverkat deras utformning av respektive arena. Till sist skall jag även härleda hur formen på arenorna påverkade interaktionen mellan deltagarna och vilka resultat som de kunde åstadkomma genom samverkan.

*Initiativtagarnas förutsättningar för att styra*¹⁹

Områden under förändring

På de båda studerade områdena hade det skett omvälvande förändringar. På e-affärsområdet hade det utvecklats nya standarder och ny teknik för e-affärer, standarder och teknik som möjliggjorde en utbredd användning av e-affärer. Både privata och offentliga organisationer hade också i allt större utsträckning börjat använda e-affärer, även om genomslaget var långt ifrån totalt. På elområdet hade avregleringen av elmarknaden lett till att ägandet av elsystemet hade konsoliderats till några större koncerner. Men även statens organisation hade förändrats i och med avregleringen. Vattenfall hade omvandlats till ett statligt aktiebolag utan eget ansvar för stamnäten, Svenska Kraftnät hade istället brutits loss från Vattenfall och fått i uppgift att förvalta stamnäten och Energimyndigheten hade brutits loss från Nutek och bl.a. fått i uppgift att övervaka och reglera den nya elmarknaden.

Förändringarna innebar inte minst att nya problem uppmärksammades på områdena, problem som sträckte sig över etablerade organisationsgränser. På e-affärsområdet handlade problemen främst om vilka standarder som skulle användas för att möjliggöra ett utbrett användande av e-affärer. Omstruktureringen på elområdet innebar också att det uppstod oklarheter om vem som ansvarade för säkerheten i elsystemets delar, samt en bristande samsyn om vilken övergripande nivå som själva säkerheten borde ligga på.

¹⁹ Jag har här inspirerats av Göran Sundströms (2005) idéer om när samverkan används som styrmedel, även om hans kategorisering här är anpassade till studiens syften och empiri.

Områden med flera intressen

På båda områdena finns det dessutom organisationer tillhörande antingen privat eller offentlig sektor som representerar sinsemellan olika intressen. På e-affärsområdet är det privata företag som förser de övriga aktörerna med IT-system och på elområdet är det privata företag som producerar el. Samtidigt är det andra privata företag som är stora konsumenter av både e-affärssystem och el. Det finns dessutom branschföreningar som företräder både producenternas och konsumenternas intressen på de båda områdena. På e-affärsområdet är det branschföreningen IT-företagen som företräder producenterna av e-affärssystem, och Bankföreningen, Företagarna och Svensk Handel som företräder stora konsumentgrupper. På elområdet är det främst branschföreningen Svensk Energi som företräder elproducenterna och Svenskt Näringsliv som företräder de stora elkonsumenterna. De organisationer som företräder producenterna respektive konsumenterna har också ofta olika intressen att försvara på de båda områdena fastän de vanligtvis anses tillhöra en och samma samhällssektor, den privata sektorn.

E-affärer och elberedskap är dessutom frågor som berör flera offentliga organisationer och det finns inte heller någon direkt övergripande beslutsordning mellan dem på något av områdena. Administration är ett sakområde som berör så gott som alla offentliga organisationer. Samtidigt kan regeringen inte fatta bindande beslut över verksamheterna inom alla offentliga organisationer. Det kommunala självstyret innebär inte minst att regeringen inte kan fatta bindande beslut om administrationen i enskilda kommuner och landsting. På elberedskapsområdet finns det i sin tur flera statliga myndigheter som får olika uppdrag från regeringen, t.ex. så har Krisberedskapsmyndigheten övergripande ansvar för samhällets beredskap och får sitt uppdrag ifrån försvarsdepartementet, Energimyndigheten har i sin tur bl.a. i uppdrag att säkerställa en effektiv elförsörjning och den får i sin tur sitt uppdrag från näringsdepartementet. Att verka för en ökad säkerhet i elsystemet behöver inte heller vara ett uppdrag som alltid överensstämmer med att verka för en ökad effektivitet inom samma system.

På båda områdena finns det organisationer som tillhör samma samhällssektor som företräder intressen som inte behöver vara samstämmiga. En uppdelning av organisationerna enbart i enlighet med om de tillhör privat eller offentlig sektor beskriver inte heller hur relationerna mellan dem ser ut i praktiken, utan relationerna mellan organisationerna på områdena är istället betydligt mångtydigare än denna enkla uppdelning och verkar mer bestämda av vilken verksamhet som den enskilda organisationen bedriver.

Områden med ömsesidiga beroenden

Även om det finns flera organisationer med olika intressen och uppdrag på områdena, så är många av dem samtidigt också ömsesidigt beroende av varandras verksamheter. Både IT och el är samtidigt också tekniska system vars delar kontrolleras av olika organisationer. För att de tekniska systemen skall fungera som helheter krävs det en samordning av de olika delarna. För att det skall gå att använda e-affärer krävs det t.ex. att tekniken för att skicka meddelanden och innehållet i dem är så pass kompatibla att de olika delarna kan kommunicera med varandra. För att det skall gå att transportera el från producenterna, via de nationella, regionala och lokala elnäten, fram till slutkonsumenterna, krävs också att elsystemets delar är kompatibla.

Dessa ömsesidiga beroenden har också lett till traditioner av samarbeten på de båda områdena. Samarbetet är inte begränsade till en tidpunkt eller till en enskild arena, utan det äger rum kontinuerligt på flera olika arenor. På e-affärsområdet är de mindre branschföreningar som bildades för att utveckla olika branschstandarder, samt GEA:s föregångare EDI-föreningen i Sverige, några exempel (jfr Fredholm 2000). På det betydligt mer etablerade elområdet finns det också en mycket lång svensk tradition av samarbete mellan privata och offentliga organisationer (jfr Kaijser 1994).

Få andra styrmedel till förfogande

Förutom att det är områden med strukturella likheter, har initiativtagarna också liknande svårigheter med att styra andra aktörer på båda områdena. Även om de problemställningar som låg bakom initiativen formulerades i kontakter mellan regeringen och de initiativtagande organisationerna, så var det från just Svenska Kommunförbundet och Energimyndigheten som samverkan lanserades som lösningen på de problem som hade diskuterats.

Inom finansdepartementet såg man stora effektivitetsvinster med ett ökat användande av e-affärer i offentlig sektor. Genom att öka användandet av e-affärer i myndigheter, kommuner och landsting hoppades man uppnå en effektivare offentlig administration. För att uppnå målet gav samordningsministern Svenska Kommunförbundets direktör i uppdrag att verka för en spridning av e-affärer bland kommuner och landsting. I förbundet insåg de ansvariga dock att de var tvungna att få de mindre företagen att använda e-affärer i större utsträckning, för att kommunerna och landstingen skulle ha några att handla elektroniskt med. För att lösa detta problem initierade Kommunförbundet en samverkan med branschföreningarna på området.

I elberedskapsfallet var det avregleringen av den svenska elmarknaden som låg till grunden för förslaget om ett utökat myndighetssamarbete för att stärka elberedskapen. Även om det ursprungliga förslaget formulerades av Överstyrelsen för civil beredskap var det Statens Energimyndighet som kom att få uppdraget av näringsdepartementet. Uppdraget anpassades dock snart av Energimyndighetens projektledning till försvarsdepartementets förslag på en ny beredskapsorganisation. I skenet av omläggningen från en krigs- till en krisberedskap, kom en utvecklad samverkan med företagen på området att ses som en viktig del av Helhetssyn på elberedskapsprojektet.

Svenska Kommunförbundet är en branschförening som skall stödja sina medlemmar, kommunerna, i olika frågor. De har som branschförening inte möjlighet att fatta bindande beslut över några andra organisationer, inte ens de egna medlemsorganisationerna. Energimyndigheten är i sin tur en statlig myndighet. Som sådan kan den föreslå förändringar av statens styrning på elområdet, men den kan inte självständigt genomföra förändringar av dessa styrmedel. Förändringar av t.ex. ellagen eller beskattningen på området måste istället passera gängse politiska processer för att godkännas. Vare sig Svenska Kommunförbundet som branschförening eller Energimyndigheten som statlig myndighet har med andra ord någon direkt tillgång till några alternativa statliga styrmedel som t.ex. lagstiftning eller beskattning, en begränsning som kan ha medfört att de var hänvisade till ett mjukare styrmedel som samverkan för att sprida e-affärerna och stärka elberedskapen.

Tabell 3: Förutsättningar för att styra på områdena

	Samverkan för e-affärer	Samverkan för elberedskapen
Extern förändring	Ny teknik/standarder	Avreglering/omstrukturering
Ett flertal intressen	Producenter/konsumenter av IT-system Stat/ kommuner/landsting	Producenter/konsumenter av elkraft Flera myndigheter med sinsemellan olika uppdrag
Ömsesidigt beroende	IT som tekniskt system	El som tekniskt system
Initiativtagarnas tillgång till alternativa styrmedel	Svenska Kommunförbundet, har inte tillgång till några alternativa statliga hierarkiska styrmedel som branschförening	Statens Energimyndighet, kan inte självständigt förändra de statliga hierarkiska styrmedlen som myndighet, utan måste gå via regeringen

Branschföreningar och myndigheter som organisationer

Även om förutsättningarna för att styra på områdena liknade varandra, så var det olika typer av organisationer som var med och utformade arenorna. I e-affärsfallet var det främst representanter för olika branschföreningar som var med och utformade arenan och i elberedskapsfallet var det främst representanter från olika myndigheter. Branschföreningar och myndigheter är i sin tur organisationer som får stöd för sina verksamheter genom att agera på olika sätt mot sina respektive omgivningar.

För det första så är branschföreningar en typ av organisationer som har andra organisationer som medlemmar, vilket innebär att de kan vara särskilt svåra både att hålla samman och att representera utåt som enheter. Att de är svåra att representera utåt som enheter beror inte minst på att deras medlemmar kan ha olika resurser och intressen på ett och samma område, fastän de ingår i samma förening. Branschföreningar är också mer beroende av stöd från sina medlemmar än vad medlemmarna är av att ingå i branschföreningen. Dessa förhållanden innebär att det är svårt för ledningen av en branschförening att ägna sig åt en hierarkisk styrning av sina medlemmar. Ledningen är istället hela tiden beroende av medlemmarnas stöd för att få resurser och legitimitet för sin verksamhet. Inom en branschförening måste ledningen istället hela tiden aktivt förankra sina beslut ”underifrån” bland medlemmarna, innan de kan agera gentemot omgivningen å deras vägnar (jfr Ahrne & Brunsson 2001, 2004).

För det andra så är statliga myndigheter organisationer där ledningens möjligheter att fatta beslut och utforma sin verksamhet är begränsade av deras position i den statliga styrkedjan. I enlighet med den formella synen på denna styrning röstar medborgarna fram politiker som representerar dem i riksdagen, politiker som sedan skall fatta beslut som skall verkställas av regeringen och deras ansvariga myndigheter. Även om denna syn på hur myndigheterna styrs ger en förenklad bild av hur de styrs i verkligheten (Jacobsson 1984), så är det viktigt för en enskild myndighet att få stöd för sina verksamheter från både riksdag och regering. I en statlig myndighet begränsas ledningens handlingsutrymme då inte i första hand av en kontroll ”underifrån” direkt av medborgarna, utan ”ovanifrån” från de ansvariga för myndighetens styrning i regeringskansliet. De ansvariga i regeringskansliet kan då inte minst reagera på om myndigheten ägnar sig åt aktiviteter som de anser att de inte borde ägna sig åt (jfr Jacobsson 1989).

Tabell 4: Branschföreningar och myndigheter som organisationer

	Samverkan för e-affärer	Samverkan för elberedskapen
Organisationer som utformade respektive arena	Branschföreningar (men även myndigheten Statskontoret) 1. Svenska Kommunförbundet 2. Landstingsförbundet 3. Bankföreningen 4. Företagarnas Riksorganisation 5. IT-företagen 6. Svensk Handel 7. Statskontoret	Tre myndigheter 1. Energimyndigheten 2. Post- och telestyrelsen 3. Svenska Kraftnät
Egenskaper som organisationer	I stor utsträckning beroende av stöd från sina medlemmar för att kunna agera	Beroende av kontinuerligt stöd från regeringen för att kunna bedriva sina verksamheter

Utformningen av samverkansarenorna

Paradoxalt uppvisar de båda områdena egenskaper som skiljer sig från de övergripande föreställningar om organisering som samverkansmodellen bygger på. Samverkansmodellen bygger på föreställningar om att de olika deltagande organisationerna är någorlunda sammanhållna, att de går att dela upp i privata och offentliga organisationer beroende på deras huvudsakliga aktivitet (antingen politik eller ekonomi) och att det fanns ett visst maktförhållande mellan dem, där de offentliga organisationerna fattar politiskt sanktionerade beslut över de privata organisationernas ekonomiska aktiviteter. Vare sig på e-affärs- eller på el-beredskapsområdet stämmer dessa föreställningar särskilt väl med hur det egentligen ser ut. Områdena kännetecknas istället av att det finns flera organisationer som är ömsesidigt beroende, att det fanns en flera olika intressen företrädda av såväl privata som offentliga organisationer, och att de offentliga organisationer som initierade samverkansarenorna inte har någon direkt tillgång till hierarkiska statliga styrmedel för att påverka de övriga organisationerna på områdena.

Att de ansvariga i Svenska Kommunförbundet och Energimyndigheten såg skapandet av nya arenor som lösningen på de problem som de hade ställts inför kan istället ha påverkats av att förutsättningarna för att styra på områdena inte stämde med föreställningarna om hur de borde se ut. Om det sett ut som det borde hade de ju inte varit tvungna att använda ett mjukare styrmedel. Att arenorna knöts till idén om samverkan kan i sin tur ha berott på modellens popularitet. Genom att lansera initiativen som just samverkan kan de också ha ökat möjligheten att attrahera olika deltagare till arenorna.

Även om initiativtagarna såg skapandet av nya arenor som ett sätt för att påverka utvecklingen på områdena, så utformade de sina arenor på mycket olika sätt. En möjlig förklaring till att arenorna fick så pass olika form, kan vara att de organisationer som utformade respektive arena i huvudsak får stöd för sina verksamheter genom att agera olika sätt mot sina huvudsakliga intressenter. I e-affärsfallet var det flera branschföreningar som var med och utformade arenan för samverkan och i elberedskapsfallet var det några myndigheter. Den arena som utformades av branschföreningarna (GEA) fick också formen som en förening, medan den arena som utformades av de tre myndigheterna (HEL-projektet) aldrig fick någon fastare utformning. Även om det är svårt att utpeka någon enskild orsak till att arenorna fick så pass olika form i de studerade fallen så är det slående att branschföreningarnas företrädare bildade en uttalad ideell förening för samverkan, medan myndigheternas inte skapade någon egen uttalad organisation för samverkan. I e-affärsfallet var styrelsen också i viss utsträckning utlämnad till medlemmarnas agerande på arenan, genom att de hade skapat en uttalad förening för interaktionen. Medlemmarna tog inte minst initiativ till olika delprojekt och använde föreningen som plattform för att driva sina olika särintressen. I elberedskapsfallet upprätthöll Energimyndigheten istället en otydlig gräns mellan arenan och myndigheten. Genom att undvika att skapa en egen uttalad organisation för arenan kunde myndighetens projektledning då istället förändra arenans form och behålla kontrollen över utvecklingen.

Formens påverkan på interaktionen

De båda arenorna utformades inte bara på mycket olika sätt, samverkan uppfattades också som olika lyckad av de olika deltagarna på respektive arena. I följande avsnitt skall jag härleda hur organiseringen av respektive arena påverkade interaktionen mellan de deltagande organisationerna.

Medlemmar

En skillnad mellan fallen var att i e-affärsfallet fanns det en struktur för vilka organisationer som var medlemmar på arenan, medan det aldrig fanns någon motsvarande medlemsstruktur i elberedskapsfallet.

När branschföreningarna på e-affärsområdet skapade en förening för samverkan, skapade de en struktur med tre olika medlemstyper: huvudmän, intressenter och abonnenter. Genom att etablera en fast medlemsstruktur fastslog de en arbetsfördelning mellan de olika deltagarna som t.ex. att huvudmännen i styrelsen skulle fatta beslut över verksamheten och hur medlemmarnas avgifter skulle användas. Att det fanns fasta medlemmar av arenan medförde dock också vissa problem med tiden. Problemen uppstod framförallt när vissa av e-affärsfrågorna blev inaktuella och andra frågor blev aktuella istället. Det visade sig då vara svårt för styrelsen att komma överens om vilken verksamhet som föreningen främst borde ägna sig åt. Framförallt var Statskontorets representant av åsikten att föreningen allt mer företrädde olika medlemmars särintressen, i stället för att styrelsen i enlighet med det ursprungliga syftet spred praktiken med e-affärer bland intressenterna och abonnenterna. Att det fanns olika åsikter om vilken verksamhet som föreningen borde ägna sig åt lamslog också så småningom arbetet i styrelsen och ledde i förlängningen till föreningens upplösning.

I elberedskapsfallet fanns det däremot inga medlemmar av samverkan. Energimyndighetens företrädare engagerade istället nya deltagare till olika grupper till HEL-projektet i olika omgångar under projektets gång. Den första projektgruppen bestod enbart av representanter för myndigheter med ansvarsområden som berör elberedskapen. När Energimyndigheten senare kom att utvidga syftet med projektet till att även omsluta organisationer från privat sektor engagerade de också flera nya deltagare till projektet. I den första utvidgningen av projektet skapades den grupp som kallades för HEL-styrgruppen och representanter för flera branschföreningar tillkom till projektet. Deltagarna i denna styrgrupp ansåg dock inte att de hade någon kontroll över hur själva projektet utvecklades. Ett exempel på detta var när Energimyndigheten engagerade nya deltagare för att utforma en rapport om nya metoder och system för elberedskapen, en rapport som deltagarna i den existerande HEL-styrgruppen inte deltog i framtagandet av och som de också kom att motsätta sig innehållet i. Ett annat senare exempel var när Energimyndigheten skapade den Nationella styrgruppen. Deltagarna i den ursprungliga HEL-styrgruppen hade inte tillfrågats om de ansåg att en sådan grupp borde skapas och de ansåg att den nya styrgruppen under-

minerade deras legitimitet som styrgrupp för HEL-projektet. Flera av de organisationer som deltagit i olika delprojekt valde också att avvika och från de kvarstående organisationerna i HEL-styrgruppen riktades det stark kritik mot Energimyndighetens agerande inom HEL-projektet.

I e-affärsfallet fastslogs det redan i inledningsskedet en struktur för vilka organisationer som var medlemmar. Dessa medlemmar kunde inte bytas ut och det etablerades en viss arbetsfördelning mellan dem. Att det fanns vissa utpekade medlemmar gjorde det också svårt för initiativtagarna att förändra föreningens verksamhet utan att först konsultera med de övriga deltagarna. I förlängningen ledde emellertid olika uppfattningar mellan medlemmarna om verksamhetens utveckling till att arbetet lamslogs och att styrelsen valde att upplösa föreningen. I elberedskapsfallet fanns det däremot ingen medlemsstruktur, utan Energimyndighetens projektledning engagerade nya deltagare till projektet i olika omgångar utan att tillfråga representanterna för de redan deltagande organisationerna. Det innebar inte minst att Energimyndighetens projektledning kunde förändra projektet i enlighet med sina särskilda syften. I förlängningen innebar detta agerande dock att flera av de organisationer som deltog i projektet antingen valde att avvika från arenan eller att rikta öppen kritik mot Energimyndighetens agerande i projektet.

Ledning

En annan viktig skillnad mellan fallen var att i e-affärsfallet så skapades det redan från början en styrelse där flera av deltagarna var representerade. Även inom elberedskapsfallet skapades det en styrelse, men en styrelse vars deltagare inte ansåg att de beslutade över verksamheten i projektet.

De representanter för olika branschföreningar som deltog i skapandet av GEA beslutade under de inledande mötena att deras organisationer skulle ingå i föreningens styrelse. Dessa organisationer skulle i sin tur enbart kunna företrädas av sin VD, GD eller motsvarande i styrelsen. Det gjordes också en överenskommelse om att organisationerna i styrelsen enbart skulle vara branschföreningar. Att man enbart tillät branschföreningar i styrelsen förklarades med att man ville undvika att föreningen kopplas samman med de särintressen som man ansåg att enskilda företag och myndigheter representerade. Initiativen till många av de enskilda projekt som bedrevs i föreningen kom emellertid inte ifrån styrelsen, utan från representanter för de övriga medlemmarna. Medlemsrepresentanterna kunde också äska hos styrelsen för att ta del av föreningens resurser för att genomföra olika projekt. De organisationer som ville satsa mer resurser på ett visst projekt

kunde också gå in i det med antingen pengar eller personal i enlighet med vad man hade kommit överens om vid styrelsemötena.

I elberedskapsfallet var det däremot oklart var beslutsfattandet skedde. När projektet skapades tillsattes en projektgrupp där några myndigheter deltog. När projektet utökades i enlighet med de föreslagna förändringarna av den civila försvarsorganisationen utökades också denna grupp till att även inkludera representanter för flera branschföreningar. Den tidigare projektgruppen kom därefter att benämnas som HEL-styrgruppen. I ett senare skede av projektet skapades det också ytterligare en styrgrupp för projektet, den Nationella styrgruppen. De som deltog i HEL-styrgruppen ansåg emellertid aldrig att de styrde den egentliga utvecklingen av HEL-projektet. De ansåg istället att Energimyndighetens representanter styrde projektet i processer som de vare sig hade kännedom om eller tillträde till. Avsaknaden av en utpekad styrelse för projektet gjorde framförallt att det var svårt för deltagarna att veta hur de skulle påverka projektets fortsatta utveckling, men också vart de skulle vända sig när de uppfattade att det togs fram resultat i projektet som de hade avvikande åsikter från.

Resurser

I de studerade fallen bidrog deltagarna också med tre typer av resurser till arenorna: pengar, arbetsinsatser och symboliska resurser.

Pengar

I e-affärsfallet avsatte alla deltagare pengar till föreningen i form av årsavgifter. När branschföreningarna i e-affärsfallet skapade en förening beslutade de att ta ut en årsavgift från alla deltagande organisationer. De tog då ut en högre avgift från de branschföreningar som satt i styrelsen och lägre avgifter från de övriga medlemmarna. Dessa gemensamma resurser användes bland annat för administrationen av föreningen men också för att genomföra olika delprojekt. De gemensamma resurserna kontrollerades av styrelsen, men å medlemmarnas vägnar. De enskilda medlemmarna kunde inte minst begära pengar av styrelsen för att genomföra olika delprojekt.

I elberedskapsfallet finansierades HEL-projektet med statliga pengar, främst från Energimyndigheten men även med pengar som myndigheten hade tilldelats från Krisberedskapsmyndigheten för elberedskapsarbetet (KBM 2006). Detta innebar inte minst att Energimyndigheten behöll beslutsrätten över vad pengarna i projektet skulle användas till, något som också innebar att de övriga deltagarna inte hade något inflytande över vad

pengarna användes till. Vid den avslutande workshopen föreslogs det dock att myndigheterna och företagen på elområdet tillsammans skulle skapa en fond för elberedskapsåtgärder, en fond som skulle förvaltas av en autonom och allsidigt sammansatt styrelse. Det var emellertid få av deltagarna som ansåg att skapandet av en sådan fond var vare sig realistiskt eller önskvärt.

Arbetsinsatser

I e-affärsfallet beskrev flera representanter sig som "eldsjälar" med ett särskilt intresse för elektroniska affärer. Flera av dem påpekade också att mycket av verksamheten i GEA skedde utanför deras avlönade arbetstid i deras hemmaorganisationer. De enda som var avlönade av föreningen GEA var VD:n och den administratör som underhöll föreningens hemsida.

I elberedskapsfallet bidrog många organisationer med sina medlemmars arbetstid. Osäkerheten om vart projektet var på väg och bristen på påtagliga resultat gjorde emellertid att flera företag avslutade sitt engagemang i projektet i förtid. De branschföreningar och myndigheter som fortsatte att ha representanter i projektet riktade också kritik mot Energimyndighetens oförmåga att producera resultat i projektet trots all arbetstid de lagt ned.

Symboliska resurser

Deltagarna bidrog dessutom med symboliska resurser till arenorna. Genom sitt deltagande visade de inte minst att de ansåg de frågor som behandlades var viktiga och att de var beredda att ta ett gemensamt grepp om dem. Initiativtagarna använde också organisationernas deltagande för att visa upp mot omvärlden att de hade lyckats att samla alla huvudsakliga intressen för att arbeta med frågorna.

I e-affärsfallet användes detta symboliska kapital både för att sprida information om elektroniska affärer till enskilda kommuner och företag samt för att påverka lagstiftningen på området. Att det samlade symboliska kapitalet användes för att påverka departementen ansågs så småningom också som problematiskt av Statskontorets representanter då de inte ansåg det förenligt med sitt uppdrag som stabsmyndighet åt regeringen att delta i en förening som företrädde vissa särintressen mot samma regering. Att det samlade symboliska kapitalet användes på detta sätt angavs också som ett av huvudskälen till att Statskontoret ville upplösa föreningen GEA.

I elberedskapsfallet användes det samlade symboliska kapitalet främst av Energimyndighetens representanter för att få fortsatt uppmärksamhet och resurser till elberedskapsarbetet från regeringen. Då flera av deltagarna i

projektet inte ansåg att de resultat de rapporter som presenterades för regeringen å deras vägnar stämde med de intressen som de representerade på området, drog de dock in sitt symboliska kapital från projektet, antingen genom att avsluta sitt deltagande i projektet eller genom att rikta så pass öppen kritik mot HEL-projektet att den inte kunde ignoreras.

Konstitution

En sista viktig skillnad mellan de två studerade fallen var att i e-affärsfallet skrevs det tidigt ned en konstitution för interaktionen, medan det i elberedskapsfallet aldrig skrevs ned några uttalade regler för interaktionen. Att det fanns en konstitution med uttalade regler i e-affärsfallet bidrog till att interaktionen på arenan avgränsades till vissa beslutstillfällen där vissa organisationer skulle vara representerade. I elberedskapsfallet avgränsades inte interaktionen till vissa beslutstillfällen, där vissa deltagare skulle vara representerade, utan flera av de slutsatser som togs fram ur projektet producerades av Energimyndigheten utan övriga deltagares godkännande.

I e-affärsfallet inledde organisationernas representanter samarbetet med att diskutera vilka frågor som de skulle kunna ta ett gemensamt grepp kring på e-affärsområdet. Bland flera möjliga frågor kom de fram till att de på arenan främst skulle ägna sig åt att sprida information om elektroniska affärer och verka för att det etablerades verksamhetsanpassade standarder och lagar. Genom att fastslå en uttalad konstitution för vilken verksamhet som skulle bedrivas avgränsade de verksamheten från andra frågor där de kunde ha intressen som inte var samstämmiga. Statskontorets representant uppfattade det dock som att verksamheten på arenan kom att utvecklas bort från det ursprungliga syftet. Att verksamheten på detta sätt förändrades i förhållande till föreningens ursprungliga konstitution användes då som ett argument för att få till stånd en upplösning av föreningen.

I elberedskapsfallet etablerades aldrig någon konstitution med uttalade regler för vilken verksamhet som deltagarna skulle ägna sig åt i samverkan. Istället var retoriken om en frivillig och jämställd samverkan framträdande. Deltagarna uppfattade det också som att Energimyndigheten självsvåldigt utformade nya delprojekt och engagerade nya deltagare i projektet utan att ta någon större hänsyn till vilka åsikter som de hade. Vid den avslutande workshopen för projektet framkom också att deltagarna fortfarande hade mycket olika åsikter om hur elberedskapsarbetet borde bedrivas, trots att projektet då hade pågått under ca fyra års tid. Utan en uttalad konstitution kunde Energimyndighetens projektledning styra utvecklingen av projektet i

enlighet med deras skiftande syften. Problemet med detta tillvägagångssätt var dock ha varit att de övriga deltagarna i brist på ömsesidig kontroll antingen valde att lämna projektet eller att motsätta sig de resultat som projektledningen fram.

Resultaten av samverkan

Även om utformningen av respektive arena kan ha påverkat hur de olika deltagarna uppfattade arbetet inom samverkan, så säger deras uppfattningar inte nödvändigtvis särskilt mycket om vilka konkreta resultat som arbetet på arenorna resulterade i. Resultatet av arbetet kan ju ha varit goda oavsett om representanterna för de olika deltagande organisationerna uppfattade interaktionen som tillfredsställande eller otillfredsställande. Att utvärdera arbetet på arenorna är dock mycket svårt. Inte minst för att de uttalade målen för arenorna var både otydliga och omfattande, att sprida e-affärer och stärka elberedskapen. När de som intervjuades tillfrågades om vilka resultat som arbetet hade inneburit, ansåg de att resultaten främst varit att det hade etablerats en personkännedom på områdena och att det hade spridits information om de frågor som behandlades (Se också KBM 2006). När jag frågade deltagarna om arbetet på arenorna inneburit några konkreta resultat inom deras egna organisationer gav de mer negativa svar. De ansåg sällan att deras deltagande hade haft någon direkt påverkan på e-affärs- eller elberedskapsarbetet i de organisationer som de företrädde på arenorna.

Ett annat sätt att utvärdera arbetet på arenorna är att utgå från de mål som experterna på modellen ansåg borde kunna åstadkommas genom en samverkan. De ansåg att samverkan borde kunna användas för att skapa en gemensam finansiering, för att styra andra organisationers aktiviteter och för att påverka andra organisationers preferenser. I vilken utsträckning som initiativtagarna lyckades att åstadkomma en gemensam finansiering för att sprida e-affärerna och stärka elberedskapen är ganska lätt att undersöka. Det är emellertid betydligt svårare att undersöka i vilken utsträckning som initiativtagarna lyckades styra de övriga deltagarnas aktiviteter och påverka deras preferenser på områdena genom samverkan, inte minst då deltagarna på arenorna är organisationer och inte individer. Att verkligen undersöka hur interaktionen påverkade alla deltagande organisationers aktiviteter och preferenser på e-affärsområdet och på elberedskapsområdet, skulle kräva en mer omfattande empirisk undersökning än vad som har genomförts för denna uppsats. Resultaten i tabellen nedan är också enbart härledda från det intervjumaterial som har insamlats för just denna studie.

Tabell 5: Resultat av samverkan

	Samverkan för e-affärer	Samverkan för elberedskapen
Finansiering	Ja, i form av årliga medlemsavgifter från alla medlemmarna av föreningen GEA.	Nej, HEL-projektet finansierades enbart med statliga resurser (se KBM 2006).
Styrning	Nej, de intervjuade ansåg inte att arbetet på arenan styrde deras organisationers aktiviteter på området.	Nej, de intervjuade ansåg inte att arbetet på arenan styrde deras organisationers aktiviteter på området.
Påverkan	Initiativtagarna verkar ha påverkat de övriga deltagarna lika mycket som de övriga deltagarna påverkade initiativtagarna.	Den avslutande workshopen visade att det efter ca fyra års samverkan fortfarande fanns stora skillnader mellan vilka aktiviteter som deltagarna ansåg borde prioriteras på elberedskapsområdet.

Ett effektivt styrmedel?

I inledningen av uppsatsen hävdade jag att den idag dominerande synen på samverkan är att det är en organisationsform som en initiativtagare kan använda sig av för att styra övriga aktörer på ett visst avgränsat område. Enligt verktygssynen så skulle en viss organisationsform dessutom spridas på grund av bevisade effektivitet, aktörer i andra sammanhang skulle välja att använda sig av samma form för att det visat sig vara ett effektivt sätt för att uppnå deras mål (Se s. 6). Mina studier visar emellertid att samverkan inte är att se som en egen organisationsform utan snarare en organisationsmodell som kan ge upphov till arenor som utformas på mycket olika sätt. Att organisationsmodellen sprids med olika argument till olika grupper av deltagare verkar också orsaka problem på de arenor som skapas för en samverkan. Mot de presumtiva initiativtagarna presenteras modellen som att den skall kunna användas för att styra övriga deltagare, medan den mot de övriga deltagarna presenteras som att interaktionen skall vara frivillig och jämlik. Att i praktiken skapa en arena där initiativtagarna kan styra de övriga deltagarna, samtidigt som samma övriga deltagare ser dialogen som frivillig och jämlik verkar svårt att åstadkomma (jfr Brunsson 1986:19-49).

I e-affärsfallet upprätthöll huvudmännen en kontinuerlig och öppen dialog med medlemmarna. Orsaken till att Statskontorets representant trots det ville upplösa föreningen var då att de inte uppfattade det som att huvudmännen styrde arenan, utan att medlemmarna kontrollerade verksamheten i allt för stor utsträckning. I elberedskapsfallet däremot uppfattade deltagarna det som att arenan styrdes av Energimyndigheten och deras konsulter. De ansåg då inte att interaktionen var vare sig frivillig eller jämlik, utan de valde antingen att lämna arenan eller att protestera mot utvecklingen. Detta tyder på att det kan vara svårt att kombinera både styrning och dialog på samma arena. Med andra ord verkar effektiviteten på en samverkansarena alltid kunna ifrågasättas, antingen av initiativtagarna om de inte uppfattar det som att de kan styra de övriga deltagarna på arenan, eller av de övriga deltagarna om de uppfattar det som att initiativtagarna styr arbetet på arenan. I och med att det också är lätt för alla deltagare att lämna arenorna, hotas samverkansarenorna alltid av upplösning på grund av ineffektivitet av det ena eller det andra slaget. Antingen så kan någon av initiativtagarna lämna arenan för att de inte uppfattar det som att de kan styra de övriga deltagarna i tillräckligt stor utsträckning (som i e-affärsfallet) eller så kan de övriga deltagarna välja att lämna arenan om de uppfattar verksamheten som alltför styrd av initiativtagarna (som i elberedskapsfallet).

Slutsatser och förslag till fortsatt forskning

Mycket av det som skrivs om privat-offentlig samverkan idag har en föreskrivande ansats. I dessa texter ses samverkan främst som ett styrmedel som en initiativtagare skall kunna välja ut bland flera styrmedel för att uppnå sina särskilda mål på ett område. Genom att initiera en samverkan skulle de ha möjligheten att påverka de övriga deltagande organisationernas beteende på området i den riktning som de önskar. I denna uppsats har jag genomfört studier av samverkan som både organisationsmodell och som ett par organiserade arenor. Genom att belysa fenomenet som både modell och som arenor har jag problematiserat denna dominerande syn på samverkan. Jag har bl.a. påvisat att samverkan är en organisationsmodell som sprids med olika argument till initiativtagarna och till de övriga deltagarna och att tillämpningen av modellen gav upphov till arenor med olika utformning. Sist men inte minst har jag visat hur initiativtagarnas möjligheter att välja mellan flera olika styrmedel var begränsat på de områden där samverkan tillämpades och jag har dessutom härlett hur utformningen av de studerade arenorna påverkade interaktionen mellan de deltagande organisationerna.

Hur en mycket abstrakt organisationsmodell som samverkan fortsätter att spridas, trots att flera empiriska undersökningar visar på att modellen sällan lever upp till högt ställda förväntningar är en intressant fråga som förtjänar att utredas vidare. Medför modellens egenskaper, som innehållets abstrakta karaktär och att det är baserat på flera rationella föreställningar, att den kan transporteras så pass snabbt mellan olika områden att implementeringsproblemen aldrig hinner ikapp själva modellen? Eller finns det områden där skapandet av ömsesidiga arenor är det enda styrmedel som står till bruks oavsett vad de kallas för? Med denna infallsvinkel skulle det vara intressant att undersöka hur länge modellen är populär på varje område och i vilken utsträckning som den bara blir en etikett på redan existerande interaktion.

Uppsatsens slutsatser om hur samverkansarenornas utformning påverkar interaktionen mellan deltagarna är tentativa. Även om de går att härleda från de båda fall som har presenterats här, e-affärs- och elberedskapsfallet, kan jag inte påstå att de äger generell giltighet. Om andra fall av samverkan studeras som organiserade arenor är det dock intressant att undersöka hur existensen av olika organisationselement kan påverka interaktionens utfall. Att de egentliga deltagarna inte är individer utan organisationer medför också särskilda utmaningar när arenorna skall analyseras. Om arenorna ses som organisationer med andra organisationer som deltagare blir det inte minst intressant att utreda om det spelar roll vem det är som representerar organisationerna på arenorna, hur dessa representanter kan använda sina organisationers resurser på arenorna och vilken påverkan interaktionen på arenorna egentligen har på de deltagande organisationernas verksamheter. Att formulera empiriskt grundade teorier om hur utformningen av arenorna påverkar utfallet av interaktionen och de deltagande organisationernas egna verksamheter, ser jag som stora utmaningar för den framtida forskningen.

Källförteckning

- Abrahamson, Eric, 1996, Technical and Aesthetic Fashion. In Czarniawska, Barbara and Sevón, Guje (eds.), *Translating Organizational Change*. Berlin: Walter de Gruyter, pp. 117-138.
- Ahrne, Göran, 1994, *Social Organizations*. London: Sage
- Ahrne, Göran och Brunsson, Nils, 2001, *Metaorganisationer – Identitet och auktoritet*. Score Rapportserie 2001:6
- Ahrne, Göran and Brunsson, Nils, 2004, Soft Regulation From an Organizational Perspective. In Mörth, Ulrika (red.), *Soft-law in Governance and Regulation – An Interdisciplinary Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 171-190.
- Ahrnens, Anette, 2003, *Partnerskap i praktiken – En studie av de regionala partnerskapen i Skåne och Kalmar län*. Lunds universitet: Statsvetenskapliga institutionen
- Akintoye, Akintola; Beck, Matthias and Hardcastle, Cliff (eds.), 2003, *Public Private Partnerships – Managing Risk and Opportunities*. Oxford: Blackwell Science
- Aldrich, Howard, 1979, *Organizations and Environments*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall
- Asplund, Johan, 1970, *Om undran inför samhället*. Lund: Argos
- Berger, Peter L.; Berger, Birgitte and Kellner, Hansfried, 1973, *The Homeless Mind*. Harmondsworth: Penguin
- Boström, Magnus; Forsell, Anders; Jacobsson, Kerstin och Tamm-Hallström, Kristina (red.), 2004, *Den organiserade frivilligheten*. Malmö: Liber Ekonomi
- Brunsson, Nils, 1981, Företagsekonomi – avbildning eller språkbildning. I Brunsson, Nils (red.), *Företagsekonomi sanning eller moral? Om det normativa i företags-ekonomisk idéutveckling*. Lund: Studentlitteratur, sid. 100-112.
- Brunsson, Nils (red.), 1986, *Politik och ekonomi*. Lund: Doxa Ekonomi
- Brunsson, Nils, 1993a, Reform as Routine. In Brunsson, Nils and Olsen, Johan P. (eds.), *The Reforming Organization*. London: Routledge, pp. 33-47.
- Brunsson, Nils, 1993b, Organizational Individuality and Rationality as Reform Content. In Brunsson, Nils and Olsen, Johan P. (eds.), *The Reforming Organization*. London: Routledge, pp. 60-87.

- Brunsson, Nils and Olsen, Johan P. (eds.), 1993, *The Reforming Organization*. London: Routledge
- Brunsson, Nils and Jacobsson, Bengt (eds.), 2000, *A World of Standards*. Oxford: Oxford University Press
- Brunsson, Nils and Sahlin-Andersson, Kerstin, 2000, Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform. *Organization Studies*. vol. 21, issue 4, pp. 721–746
- Czarniawska, Barbara and Sevón, Guje (eds.), 1996, *Translating Organizational Change*. Berlin: Walter de Gruyter & Co
- Ds 2000:65, *Alternativ finansiering genom partnerskap - Ett sätt att finansiera investeringar i vägar och järnvägar*.
- Davids, Perry (ed.), 1986, *Public-Private Partnerships - Improving Urban Life*. New York: Academy of Political Science
- Davies, Jonathan S., 2001, *Partnerships and Regimes – the Politics of Urban Regeneration in the UK*. Aldershot: Ashgate
- Ehn, Peter, 2001, *Mycket väsen för lite ull – En ESO rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen*. Ds 2001:59, Fritzes: Stockholm
- Elander, Ingemar, 1999, *Partnerskap och demokrati - Omaka par i nätverkspolitikens tid?* SOU 1999:83. Demokratiutredningens forskarvolym IX: Globalisering
- Forsell, Anders, 1999, *Organisationsmodeller som moden*. Uppsats presenterad vid Nordiska företagsekonomiska ämneskonferensen i Helsingfors 1999
- Forsell, Anders och Jansson, David, 2000, *Idéer som fångslar – Recept för en offentlig reformation*. Lund: Liber Ekonomi
- Glaser, Barney G. and Strauss, Anselm L., 1967, *The Discovery of Grounded Theory - Strategies for Qualitative Research*. New York: Aldine de Gruyter
- Henning, Roger, 2005, Regler i retorik och praktik – Lokal tolkning av myndighetsmodeller för samverkan. I Svedberg-Nilsson, Karin; Henning, Roger och Fernler, Karin (red.), *En illusion av frihet? Företag och organisationer i regelsamhället*. Lund: Studentlitteratur, sid. 91-114.
- Jacobsson, Bengt, 1984, *Hur styrs förvaltningen? Myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken*. Lund: Studentlitteratur

- Jacobsson, Bengt, 1987, *Kraftsamlingen – Politik och företagande i parallella processer*. Lund: Förlaget Doxa
- Jacobsson, Bengt, 1989, *Konsten att reagera – Intressen, institutioner och näringspolitik*. Stockholm: Carlssons
- Jacobsson, Kerstin; Mörth, Ulrika och Sahlin-Andersson, Kerstin, 2004, Den frivilliga styrningens attraktionskraft. I Boström, Magnus; Forsell, Anders; Jacobsson, Kerstin och Tamm-Hallström, Kristina (red.), *Den organiserade frivilligheten*. Malmö: Liber Ekonomi, sid. 163-189.
- Johansson, Roine, 2002, *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen*. Lund: Studentlitteratur
- Kaijser, Arne, 1994, *I fädrens spår: Den svenska infrastrukturens historiska utveckling och framtida utmaningar*. Stockholm: Carlsson
- March, James G. and Olsen, Johan P., 1989, *Rediscovering Institutions - The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press
- March, James G. and Simon, Herbert A., 1958, *Organizations*. Oxford: Blackwell Publishers
- Meyer, John W, 1996, Otherhood: The Promulgation and Transmission of Ideas in the Modern Organizational Environment. In Czarniawska, Barbara and Sevón, Guje (eds.), *Translating Organizational Change*. Berlin: Walter de Gruyter & Co, pp. 241-252.
- Meyer, John W. and Rowan, Brian, 1977, Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, *American Journal of Sociology*. Vol. 83, Issue 2, pp. 340-363.
- Mörth, Ulrika (ed.), 2004, *Soft Law in Governance and Regulation – An Inter-disciplinary Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar
- Mörth, Ulrika och Sahlin-Andersson, Kerstin (red.), 2006, *Privatoffentliga partnerskap – Styrning utan hierarkier och tvång?* Stockholm: SNS förlag
- Osborne, Stephen P. (ed.), 2000, *Public-Private Partnerships – Theory and Practice in an International Perspective*. London: Routledge
- Perrow, Charles, 1986, *Complex Organizations – A Critical Essay*. New York: McGraw-Hill

- Peters, Guy B., 1998, "With a Little Help From Our Friends" - Public-Private Partnerships as Institutions and Instruments. In Pierre, Jon (ed.), *Partnerships in Urban Governance - European and American Experience*. New York: St. Martin's Press, pp. 11-34.
- Pierre, Jon (ed.), 1998, *Partnerships in Urban Governance – European and American Experience*. New York: St. Martin's Press
- Pierre, Jon (ed.), 2000, *Debating Governance – Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press
- Powell, Walter W. and DiMaggio, Paul J., 1983, The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality, *American Sociological Review*. Issue 48 (April), pp. 147-160.
- Rosenau, Pauline V. (ed.), 2000, *Public-Private Policy Partnerships*. Cambridge: MIT Press
- Røvik, Kjell-Arne, 1996, Deinstitutionalization and the Logic of Fashion. In Czarniawska, Barbara and Sevón, Guje (eds.), *Translating Organizational Change*. Berlin: Walter de Gruyter, pp. 139-172.
- Røvik, Kjell-Arne, 2000, *Moderna organisationer - Trender inom organisations-tänkandet vid millennieskiftet*. Lund: Liber
- Sahlin-Andersson, Kerstin, 1989, *Okklarhetens strategi – Organisering av projekt-samarbete*. Lund: Studentlitteratur
- Sandebring, Adam, 2005, *Samverkan i organisation eller nätverk? Fallen elektroniska affärer och elberedskap*. Krisberedskapsmyndighetens temaserie 2005:9
- Sjöstrand, Sven-Erik, 1993, *Om företagsformer*. Stockholm: EFI
- Sundström, Göran, 2005, *Målstyrningen drar åt skogen. Om government och governance i svensk skogspolitik*. Score Rapportserie 2005:6
- Statskontoret 1998:12, *Privatfinansiering genom partnerskap*.
- Svedberg-Nilsson, Karin; Henning, Roger och Fernler, Karin (red.), 2005, *En illusion av frihet? Företag och organisationer i regelsamhället*. Lund: Studentlitteratur
- Weber, Max, 1948, Bureaucracy. In Gerth, Hans H. and Mills, Wright C. (eds.), *From Max Weber – Essays in Sociology*. London: Routledge & Kegan, pp. 196-244.
- Zucker, Lynne G., 1983, Organizations as institutions. *Research in the Sociology of Organizations*. vol. 2, pp. 1-47.

Källförteckning för fallstudierna

- Dykert, Lars och Fredholm, Peter, 2003, *Elektroniska fakturor – En rapport om elektronisk fakturahantering från GEA*. Stockholm: GEA
- FOI, 2004, *Acceptabla elavbrott? Fyra strategier för säker elförsörjning*. Totalförsvarets forskningsinstitut
- Fredholm, Peter, 2000, *Elektroniska affärer*. Lund: Studentlitteratur
- GEA, 1999a, *GEA Tidning, no 2*.
- GEA, 1999b, *Gemenskapen för elektroniska affärer*. Presentationsbroschyr 1999
- HEL, 2001a, *Projektplanering för projektet "Civila Funktioners Elberoende" – underlag för intervjupersoner, m.fl.* 2001-02-20
- HEL, 2001b, *HEB-projektet – Helhetssyn för elberedskapsåtgärder*. Overheadpresentation 2001-05-09
- HEL, 2001c, *HEB-projektet – Plan för skede A, maj-oktober 2001*. 2001-05-14
- HEL, 2001d, *Ny helhetssyn för elberedskap – Delrapport till regeringen*. 2001-11-01
- HEL, 2001e, *Plan för arbetet november 2001 – mars 2002*.
- HEL, 2002a, *Idéutkast 5 - Helhetssyn och partnerskap för elförsörjningens säkerhet och beredskap – grunder, omfattning, principiella metoder, m.m.* 2002-01-30
- HEL, 2002b, *HEL-projektets struktur*. Overheadpresentation 2002-10
- HEL, 2002c, *Minnesanteckningar styrgrupp*. 2002-10-04
- HEL, 2003a, *Helhetssyn för elförsörjningens säkerhet och beredskap (HEL-projektet)*. 2003-11-01
- HEL, 2004a, *HEL-projektet – ökad samverkan för den svenska elförsörjningens säkerhet och beredskap*. Energimyndigheten 2004-03
- HEL, 2004b, *Arbetslägeredovisning – Helhetssyn för elförsörjningens säkerhet och beredskap (HEL-projektet)*. 2004-11-01
- HEL, 2004c, *Minnesanteckningar från HEL-styrgrupp*. 2004-05-14

HEL, 2004d, *Inbjudan till workshop 7-8 oktober om privat offentlig samverkan för den tekniska infrastrukturens säkerhet och beredskap!*

HEL, 2004e, *Underlag till Workshop HEL-projektet 7–8 oktober 2004.*

KBM, 2006, *Utvärdering av Statens energimyndighets HEL-projekt*. Krisberedskapsmyndigheten 0486/2005

Prop. 2001/02:10, *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret.*

Prop. 2001/02:158, *Samhällets säkerhet och beredskap.*

SFS 2002:472, *Förordning om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap.*

Statens Energimyndighet, 2000, *Regleringsbrev för budgetåret 2001*. Riksdagsskrivelse 2000/01:57

ÖCB, 1999, *Rapport från en genomgång av delfunktionen elförsörjning*. Överstyrelsen för civilberedskap Dnr 5-621/99

Bilaga 1: Uppdrag från KBM

Studien ”Samarbete mellan privata och offentliga organisationer”

Studien skall belysa samarbete mellan parter från offentliga och privata institutionella miljöer. En vanlig uppfattning är att de olika uppgifter som offentliga och privata organisationer har i och mot samhället medför problem då de skall samverka i gemensamma projekt. Studien bör inledas med att söka ett antal exempel på samarbeten mellan organisationer från olika institutionella miljöer. Både lyckade och misslyckade samarbeten bör studeras. Studierna skall belysa hur samverkan kan se ut och genom detta ge både kunskapsunderlag och jämförelsematerial.

Studien genomförs i två etapper. Beslut om etapp två tas efter redovisning av etapp ett och efter bedömning av om frågorna behöver konkretiseras och fördjupas.

Etapp 1

I etapp 1, som är rent deskriptiv, inventeras och studeras exempel på samarbeten. Ansatsen är inte avgränsad till samarbeten med enbart svenska aktörer. En avgränsning görs dock i att flertalet aktörer i samarbetet måste företräda någon form av organisation.

Etapp 2

Exempel från etapp 1 bör tas till utgångspunkt för etapp 2. Etapp 2 är inte enbart deskriptiv utan har även analytiska inslag. Den syftar till att gå djupare in på vad som haft en avgörande inverkan på samarbetenas utveckling.

Ur denna analytiska del skall det framkomma vad som har lett till att samarbetena i fråga har uppfattats som lyckade, respektive misslyckade av de inblandade parterna.

Tänkbar tidplan

Etapp 1 avslutas och rapporteras skriftligen till KBM senast 2004-05-31. Etapp 2 inleds i juni eller efter sommaren och beräknas pågå till slutet av januari 2005. Delrapport av Etapp 2 senast 1 november 2004. Studien slutredovisas senast 2005-01-31.

Bilaga 2: Intervjuguide

Intervjuguide HEL och GEA

Detta är en grundläggande intervjuguide för dem som varit inblandade i GEA och HEL projekten. Frågorna är samlade under de fem rubrikerna: grundinformation, frågor, medlemmar/struktur, resultat och övrigt. Denna mall skall dock enbart vara vägledande i intervjuerna, intervjuerna kommer i övrigt att hållas så öppna som möjligt för intervjupersonernas egna, mer projektspecifika synpunkter.

Grundinformation

1. Vilken inblandning har du haft i samverkan?
2. Har du varit med från början/ kommit in senare
3. Hur har din position varit central/periferi
4. Hur blev du inblandad?
5. Varifrån (från vem) kom iden om samverkan på det här området?

Vilka frågor berördes?

1. Vilka frågor var det som ni framförallt ville komma åt med projektet?
2. Varför blev dessa frågor intressanta just då?
3. Finns det några frågor på området som inte inkluderades i samverkan?
4. Hur hade ni löst dessa frågor tidigare?
5. Såg ni några alternativ till samverkan för att lösa dessa frågor?

Medlemmar/struktur

1. Vilka har varit viktigast att ha med i samverkan?
2. Finns det några som ni inte har velat ha med?
3. Hur har ni fördelat uppgifter och ansvar mellan deltagarna?
4. Hur har samverkan finansierats?

Resultat

1. Hur tycker du att samverkan har fungerat?
2. Finns det några problem/konflikter som uppstått?
3. Vad har varit bra med samverkansprojektet?
4. Vilka konkreta resultat har samverkan lett till för din organisation?

Övrigt

1. Hur skulle du definiera samverkan?
2. Tycker du att jag har glömt att fråga dig om något?

Totalt intervjuades 29 personer i studien. De företräder i sin tur sina organisationer inom Krisberedskapsmyndighetens råd för näringslivssamverkan, Gemenskapen för elektroniska affärer och Helhetssyn på elberedskapsprojektet.