

Kommunen som samskapare

Partnerskap och lokal utveckling på landsbygden



Kenneth Nordberg
Regionalvetenskap
Åbo Akademi
Maj 2022

TITEL: KOMMUNEN SOM SAMSKAPARE – PARTNERSKAP OCH LOKAL UTVECKLING PÅ LANDSBYGDEN

FÖRFATTARE: KENNETH NORDBERG

UTGIVNINGÅR: 2022

REGIONALVETENSKAP, ÅBO AKADEMI I VASA

© Författaren

ISBN 978-952-12-4208-3

Förord

Sällan har händelser i omvärlden haft sådan direkt inverkan på det egna arbetet som under pandemiåren. COVID-19 kom att ha en djupare och mer långsiktig påverkan på samhället än den initiala nedstängningen och distansjobbet hade. Vi såg inledningen av en omfattande samhällslig omvärderingsprocess som kommer att pågå en lång tid framöver. Plötsligt blev till exempel självförsörjning en brännande fråga. Vårt sätt att jobba och bo ifrågasattes. Som av en händelse övergick pandemiåren till en ny global säkerhetsordning som även den ser ut att få omfattande inverkan på den nationella politik som förs, förutom militärt så även till exempel angående just självförsörjningen.

Projektet SMIL (Svenska modeller för sociala innovationer i landsbygdsutveckling) inleddes hösten 2019, ett fåtal månader innan coronapandemin bröt ut. Pandemin påverkade projektets genomförande rent praktiskt, men också studieobjektet i sig. Det här gäller dels aktiviteten på landsbygden. En av pilotstudiernas fokus kom till exempel att ändras från att locka nya inflyttare till att integrera en redan omfattande nyinflyttning på grund av pandemin. Dels handlar det om de offentliga myndigheternas roll. Pandemin verkar ha återvunnit en del av den starka statens legitimitet, vilket sannolikt ytterligare kommer att förstärkas genom det nya säkerhetsläget. Under lång tid har myndighetens roll för den lokala utvecklingen varit på tillbakagång - nu ser det ut som att myndighetens legitimitet som ledare för den lokala utvecklingen återigen är på väg att öka.

Projektperioden har därtill sammanfallit med Social- och hälsovårdsreformen, som kommer att omforma kommunerna och kraftigt stärka deras roll som samarbetspart i olika former av nätverk och partnerskap med lokala aktörer. Förhoppningsvis kan projektets resultat ge väggkost för den omställningsprocess som kommunerna (och samhället i stort) nu står inför.

Projektet har genomförts med hjälp av finansiering av Jord- och Skogsbruksministeriets Makera-fond, med medfinansiering från Svenska Kulturfonden, Svenska Österbottens Kulturfond, samt Svenska Småbruk i Österbotten. Projektet har genomförts av enheten för Regionalvetenskap vid Åbo Akademi under tidsperioden oktober 2019 – maj 2022.

Ett stort tack riktas till de personer som genomfört pilotstudierna i varje deltagande kommun och ställt upp på intervjuer och workshops, såväl tjänstepersoner som föreningsrepresentanter. Jag vill även tacka projektets styrgrupp, som bidragit med värdefulla synpunkter under projektets gång. En viktig samarbetspartner har varit Inga Naburtaite Aflaki, forskare vid Karlstads Universitetet och Linnéuniversitetet. Aflaki har deltagit som konsult åt kommunerna, samt varit en viktig diskussionspartner i projektets olika skeden. Ett särskilt tack riktas till Ulrika Krook, Socialrättslärare vid Helsingfors Universitet, som bidragit med värdefulla synpunkter angående juridiska frågor.

Vasa den 18 maj 2022

Kenneth Nordberg

Forskardoktor

Tiivistelmä

Tässä raportissa tutkitaan kuntien ja yhdistysten välisiä suhteita sekä erityisesti näiden organisaatioiden yhteistyön kehittämisen tiellä olevia esteitä. Tunnistetut esteet ovat yleisluonteisia ja juontavat juurensa julkisten organisaatioiden rakenteeseen ja lainsäädäntöön sekä kolmannen sektorin edellytyksiin. Hankkeessa toteutetut tapaustutkimukset ovat kohdistuneet maaseutualueisiin ja paikallisiin yhdistyksiin, minkä johdosta myös kuntien rooli maaseudun kehittämisessä on huomioitu.

Julkishallintoa on uudistusten myötä asteittain avattu yhteistyölle muiden toimijoiden kanssa. Julkishallinto vapautui yksityisyrityksille ulkoistamista varten NPM-uudistusten (New Public Management) käyttöönoton myötä 1980-luvulla ja siitä eteenpäin. Samanaikaisesti kolmannen sektorin organisaatioilla on perinteisesti ollut Suomessa vahva rooli. Niiden asema on edelleenkin vahva, vaikka NPM-uudistukset altistivatkin niiden toiminnan kilpailulle. Nykypäivänä niiden toiminta on vaarassa valtion Veikkaus-rahoituksen muutosten myötä. Samalla kolmannen sektorin palveluiden kysyntä ei kuitenkaan ole vähentynyt.

Raportissa kuvaillaan uudenlaisten yhteistyömuotojen kehittymistä eräänlaisina sosiaalisina innovaatioina. Sosiaaliset innovaatiot ovat alkuperältään ja tuloksiltaan sosiaalisia; ne paneutuvat sosiaaliin tarpeisiin, niiden ratkaisut ovat sosiaalisia ja ratkaisuja laaditaan sosiaalisten resurssien avulla. Kyse on siis uusien tapojen löytämisestä olemassa oleviin tarpeisiin vastaamiseksi erilaisten yhteistyömuotojen avulla. Samanaikaisesti kunnat tuntevat julkisista organisaatioista parhaiten paikalliset olosuhteet, minkä takia ne myös soveltuvat parhaiten tunnistamaan tarpeita ja kehittämään olemassa olevia sosiaalisia verkostoja. Sosiaalisten innovaatioiden tutkimuksessa rohkaistaan paikallisia viranomaisia omaksuma koordinoijan ja mahdollistajan eli niin kutsutun paikkajohtajan (place leader) rooli sekä käymään vuoropuhelua muiden yhteiskunnallisten toimijoiden kanssa niiden yhteisen kehityksen edistämiseksi.

Kansalaisyhteiskunnan järjestöjä koskevassa tutkimuksessa kuvaillaan vastaavaa kunnan roolia. Tutkijat esittävät tutkimuksessa, että yhteiskunta on vuosikymmenten mittaan ajautunut pirstoutuneempaan ja yksilöllisempään suuntaan, mikä on heikentänyt kansalaisyhteiskuntaa. Tämän seurauksena kansalaisyhteiskunnalle on syntynyt alentunut kapasiteetti jatkaa olemassa olevien sosiaalisten verkostojen kehittämistä sekä mobilisoida voimia ilmaantuvien tarpeiden käsittelemiseksi. Joidenkin tutkijoiden mukaan tämä on niin suuri ongelma, että julkisten organisaatioiden on pakko ryhtyä toimeen kansalaisyhteiskunnan elvyttämiseksi jälleen kerran. Tässä yhteydessä käytetään usein käsitettä *empowerment*, mikä tarkoittaa tarvetta aktiivisesti ryhtyä toimiin ja vahvistaa väestön voimaantumista, vaikutusmahdollisuuksia ja osallistumista. Tällainen rooli kuuluisi paikalliselle viranomaiselle, sillä kyseessä on taho, jolla on lähimmät yhteydet paikalliseen yhteisöön.

Tutkijat nostavat esiin laajempaan demokratiakriisiin kuuluvan legitimitettiongelman, nimittäin heikomman kansalaisyhteiskunnan ja sen myötä julkisiin organisaatioihin kytkeytyvän aktiivisuuden vähentymisen, minkä takia valtion toimet koetaan yhä epäoikeutettumpina. Tutkimukset ovat vuosikymmenten mittaan tuoneet esille erilaisia

työkaluja suoran osallistumisen edistämiseksi. Suoralla osallistumisella tarkoitetaan sellaisten henkilöiden osallistumista, joita koskevat erilaiset kysymykset vaaleissa valittujen edustajien perinteisten vaikutuskanavien rinnalla. Nämä työkalut, pääasiassa erilaiset kuulemisen muodot, ovat saaneet suurta tunnettuutta, mutta samalla niiden legitimitetti ja relevanssi on kyseenalaistettu.

Tästä syystä tutkimukset ovat esittäneet, että osallistumisen organisointi ei ole keskeisessä asemassa, vaan että legitimitetti ja relevanssi saavutetaan parhaiten pitämällä lähtökohtana tietyn palvelun arvoa. Tutkijoiden mukaan palvelutuotanto-organisaatiot eivät käytännössä itse pysty tuottamaan palveluja, vaan ne voivat ainoastaan kehittää palvelutarjouksia – potentiaalinen arvo luodaan vasta sillä hetkellä, kun joku käyttää palvelua. Näin ollen palveluiden käyttäjät päättävät, onko palveluiden resurssien käyttö heille arvokasta samalla kun he osallistuvat resurssien synnyttämän arvon luomiseen. Prosessi, jossa palvelun arvo tuotetaan, sisältyy laajempaan julkisten palveluiden ekosysteemiin (public service ecosystem). Tällainen ekosysteemi koostuu monenlaisista toimijoista ja sidosryhmistä, jotka kaikki vaikuttavat siihen, millä lailla palvelu koetaan ja arvostetaan. Tällä tavoin palvelun arvo on seurausta olosuhteista eri tasoilla: yksittäisen henkilön elämäntilanteesta ryhmadynamiikkaan, kulttuurisiin olosuhteisiin ja normeihin sekä laajempaan yhteiskunnalliseen kontekstiin. Palveluja tuottavien organisaatioiden ja yksittäisten virkamiesten täytyy näin ollen ymmärtää koko ekosysteemiä, jossa palvelua käytetään, sisältäen myös ne moninaiset järjestöt, joita kansalaiset arkielämässään kohtaavat. Aiempaa vahvempi arvon yhteisluomisen (value co-creation) korostaminen muodostaa tällä tavoin uuden lähestymistavan yleisön osallistumiseen, ja sitä pidetään ajattelutavan muutoksena sekä tutkimuksen että hallinnollisten käytäntöjen osalta.

Tämän ymmärryksen seurauksena on lähes mahdotonta etukäteen ja etäältä ennakoita, millaisen arvon palvelu saa. Näin ollen on myös vaikeaa ylhäältä päin suunnitella palveluita siten, että ne täyttävät yksilöiden ja paikallisen yhteisön tarpeet. Tämä johtuu pitkälti siitä, ettei tekninen laatu ole ainoa vaikuttava tekijä; arvo on myös riippuvainen palveluiden käyttäjien ja niitä tuottavien organisaatioiden välisistä suhteista ja rajapinnoista. Yksittäisen tarpeen täyttäminen saattaa vaatia useiden eri toimijoiden osallistumisen yksilöistä yhdistykseen ja muunlaisiin organisaatioihin. Myös tässä tutkijat esittävät, että paikallisen viranomaisen olisi omaksuttava keskeinen rooli: keskittyminen palvelun arvoon muokkaa julkisia organisaatioita yksinomaan toimeenpanoviranomaisista yhteisten arvojen yhteisluomisen alustaksi. Näin ollen kunnille esitetään tämänkin suhteen yhä suurempaa roolia vuoropuhelun mahdollistajana ja toimijoiden yhdistävänä tekijänä.

Tässä raportissa on esitetty Suomen kunnille ihanteellinen muunnelma ruotsalaisesta IOP-kumppanuusmallista (Idéburet offentligt partnerskap). Kumppanuusmallista puhutaan Ruotsissa ”uudenlaisena ajattelutapana valtion ja kansalaisyhteiskunnan välisestä yhteistyöstä” (Aflaki ym. 2017:11). Mallin kehitti ruotsalaisyhdistysten yhteistyöjärjestö Forum för Frivilligt Socialt Arbete (Forum 2010). IOP-mallia kuvaillaan ”riippumattomalle kansalaisyhteiskunnalle myönnettävän tuen/avustusten sekä voittoa tavoittelemattomien kansalaistoimintajärjestöjen palveluiden ja toiminnan säännönmukaisen oston/hankinnan välimuodoksi” (Sveriges Kommuner och Landsting 2017). Mallia puoltaa Sveriges Kommuner

och Regioner -järjestö (ent. Sveriges Kommuner och Landsting), jonka mukaan malli voi "antaa työkaluja monimutkaisten kysymysten käsittelyyn, edistää innovatiivisia ratkaisuja, tunnistaa laillisia mahdollisuuksia sekä hyödyntää edellä mainittujen kansalaistoimintajärjestöjen luomaa erityistä lisäarvoa" (s. 4). Malli tukee viranomaisen ja yhdistyksen välistä pohjimmiltaan tasapuolista suhdetta, jossa pitkäjänteinen vuoropuhelu rakentaa luottamusta sekä luo oppimisprosessin ja asteittaisen ymmärryksen yhteistyön esille nostamien tarpeiden suhteen. Ruotsissa malli on jatkuvasti kasvattanut suosiotaan, vaikkei se tietenkään ole virheetön. Ihanteellinen malli, joka on hyvin samankaltainen Forumin esittelemän mallin kanssa, pyrkii arvon yhteisluomiseen.

Ruotsalaisen kumppanuusmallin käyttöönottoa Suomessa toteutetaan yhdessä ja samassa hallintoperinteessä. Molemmat maat noudattavat EU:n kilpailulainsäädäntöä. Näin ollen suomalaisella ja ruotsalaisella järjestelmällä on enemmän samankaltaisuuksia kuin eroavaisuuksia. Eroja kuitenkin löytyy, ja yksi niistä liittyy yhdistysten yhteiskunnalliseen asemaan. Toisin kuin Ruotsissa, Suomessa yhdistykset ovat säilyttäneet tärkeän aseman erityisesti sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden tuotannossa (Puhakka ym. 2018; Brax 2018). Menettelyt eivät tosin ole tapahtuneet IOP-mallin kaltaisissa kumppanuuksissa eli lähtökohdaltaan tasavertaisessa yhteistyössä ja jatkuvassa vuoropuhelussa, vaan kyse on pikemminkin ollut palveluiden hankinnasta tai avustusten maksamisesta. Ruotsin yksilökohtaisempi malli on tarjonnut vahvemman ja vapaamman suhtautumisen kansalaisyhteiskuntaan eikä ole pannut täytäntöön siviilioikeudellisia sääntöjä yhdistyselämän mikrojohtamiseksi. Syynä on ollut pyrkimys kannustaa kansalaisia luomaan yhdistyksiä ja osallistumaan niihin vähentämällä epäystävällistä sääntely-ympäristöä. Ruotsin voittoa tavoittelemattomien yhdistysten malli pohjautuu sen sijaan perinteisiin ja normeihin, mutta yhdistys voi perustamisensa jälkeen toimia oikeushenkilönä suomalaisyhdistysten tapaan. Suomen järjestelmä voi vertailussa vaikuttaa jäykemmältä, mutta samalla se tarjoaa yhdistyksille vahvemman aseman. Ruotsissa lainsäädäntö ohjaa taloudellisten yhdistysten toimintaa, kun taas Suomen lainsäädäntö ei erottele näitä yhdistyksiä. Suomi kuitenkin lähestyy naapurimaan mallia, sillä lainsäädännön esitetään sallivan niin kutsutut toimintaryhmät.

Raportissa hyödynnetään ensisijaisesti tutkimuskenttiä organisational learning ja public sector innovation kuntien yhteistyön tiellä olevien esteiden tunnistamiseksi. Tässä raportissa kuvaillaan tekijöitä, jotka mahdollistavat tai estävät julkisia organisaatioita hyväksymästä uusia toimintamalleja, oppimasta ympäristöstä, toimimasta välittäjänä ja luomasta alustoja erilaisille prosesseille. Lainsäädännön sallima liikkumavara on luonnollisesti perustavanlaatuisen yhteisluomisprosessien majoittamiselle, kuten politiikkaohjelmien ja kehitysrahoituksen tarjoamille mahdollisuuksille. Muita tekijöitä ovat mm. hallinnon resurssit sekä aiemmat ja nykyiset leikkausohjelmat, yksittäisten virkamiesten kokemus ja mieltymykset, normatiiviset ja kulttuuriset tekijät, organisaation päätöksentekorakenne, kunnan poliittiset olot, aiemmat yhteistyökokemukset ja toiminnan ajoitus.

Toisen osapuolen eli yhdistyksen kapasiteetti on myös ratkaiseva ja kytkeytyy ennen kaikkea vapaaehtoiseen luonteeseen. Tästä syystä yhteistyössä on otettava huomioon yhdistyksen tavoitteet ja ihanteet. Samanaikaisesti yhdistyksillä on suuri potentiaali toimia

kansalaisyhteiskunnan osallistumisen kanavana. Tärkein tekijä on rahoituksen saanti, sillä yhdistyksen on voitava tuottaa tuloja avustusten tai hankehakemusten kautta taikka erityisen toiminnan muodossa.

Ruotsissa on ajauduttu useisiin oikeusprosesseihin siitä syystä, että IOP-sopimuksia on solmittu ilman hankintamenettelyjä. Suomi noudattaa Ruotsin tavoin EU:n hankintadirektiiviä. Raportissa ei tehdä pätevää oikeudellista arviointia IOP:n lakiedellytyksistä Suomessa. Raportissa voidaan kuitenkin todeta, että tuen antamiselle on suhteellisen suuri mahdollisuus (200 000–500 000 euroa), että maaseutualueiden sosiaaliset tarpeet usein jätetään huomiotta hankintalainsäädännössä markkinoiden puutteen takia ja että myönteiselle syrjinnälle on tilaa uusien konseptien tutkimiseksi ja testaamiseksi. Tämän lisäksi kuntalaissa selkeästi säädetään, että kuntien on aktiivisesti pyrittävä harjoittamaan yhteistyötä yhdistysten kanssa. Kaiken kaikkiaan tämä viittaa siihen, että lainsäädännöllisesti kunnilla on mahdollisuus kokeilla kumppanuusmallia yksittäisten yhdistysten kanssa, mutta asia vaatii perusteellisen oikeudellisen selvityksen.

Hankkeeseen on osallistunut pilottitutkimuksina neljä kuntaa: Kristiinankaupunki, Kruunupyö, Parainen ja Raasepori. Hankkeessa on tutkittu prosessien etenemistä jokaisessa kunnassa yhteistyön tiellä olevien esteiden tunnistamiseksi. Hankkeessa tunnistettiin useita vaikeuksia, ja käytännössä ainoastaan Kruunupyö onnistui vakiinnuttamaan toimivan kumppanuuden. Kruunupyö erosi muista tutkimuksen kunnista selvästi siinä, että kunnan johto otti itse vastuun kumppanuuden kehittämisestä. Muissa kunnissa tehtävään nimitettiin alempi virkamies, minkä lisäksi Kristiinankaupungissa kesti pitkään ennen kuin joku virkamies ylipäättään asetettiin vastuuhenkilöksi. Tämä vahvistaa aiemmat tutkimustulokset siitä, että johtohenkilöt ylläpitävät toimintaa ja että toiminta saa nopeasti kunnassa kasvot erityisen vastuuhenkilön nimeämisen myötä.

Paikallistason toiminta on toinen tekijä, joka jossain määrin erottaa tapaukset toisistaan. Tutkimuksessa voidaan todeta, että hankkeeseen osallistuneiden yhdistysten sitoutuminen on kaikissa tapauksissa ollut suurta, mutta samanaikaisesti Kruunupyö kunnan ylhäältä johtama pilottitutkimus saavutti kumppanuuden menestyksekkäimmin. Kruunupyö strategiana oli tosin yrityksen ja erehdyksen kautta ottaa yhteyttä lukuisiin yhdistyksiin, mikä lopulta johti onnistuneeseen tulokseen, sillä kunta onnistui löytämään yhdistyksiä, joiden kanssa sen tavoitteet osuivat yhteen. Kumppanuuden kehittämisen päätyminen lähinnä paikallistasolle Raaseporissa ja Kristiinankaupungissa johtuu pikemminkin kuntien osoittamasta passiivisuudesta; Raaseporissa kunta saatiin suostuteltua osallistumaan hankkeeseen vasta sen jälkeen kun sille esiteltiin valmis tapaus, kun taas Kristiinankaupungissa kunta ei ikinä tehnyt aloitetta vuoropuhelusta paikallistason kanssa. Parainen eroaa edellä mainituista siten, että ylin johto osoitti halua osallistua tutkimukseen ja nimitti heti vastuuvirkamiehen, minkä lisäksi paikallinen tarve kannusti paikalliset yhdistykset toimimaan liikkeellepanevana voimana. Tunnistettu este liittyi tässä tapauksessa pikemminkin hallinnon sisäisiin olosuhteisiin, poliittisiin oloihin sekä pandemiaan, mikä esti yhteistyökumppaneita tapaamasta.

Toimijoiden kokemukset selventävät, että jokaisella yhteistyöpyrkimyksellä on erilaiset onnistumisedellytykset, mutta tutkimuksessa voidaan nostaa esille joitain tekijöitä, joiden katsotaan olevan yleisempiä.

Kuntien puutteelliset resurssit ovat olleet jatkuva rajoittava tekijä kaikissa pilottitutkimuksissa. Kunnilla on tai koetaan olevan riittämättömästi aikaa ja puutteelliset taloudelliset mahdollisuudet kokeilla uudenlaisia malleja ja käynnistää uusia yhteistyökumppanuuksia. On mahdollista, että priorisoinneilla on tässä tärkeä rooli ja että kunnat haluavat mielellään panostaa muihin asioihin, mutta meidän on samanaikaisesti muistettava, että hankkeessa käynnistetyissä prosesseissa on pääasiassa haluttu kokeilla yhteisluomisen liikkumavaraa – ei tietyn toiminnan suorittamista. Tämä liikkumavara on osoittautunut rajoittuneeksi, mikä johtuu pääosin kuntien vajavaisista resursseista. Hankkeessa ei kuitenkaan ole otettu kantaa kuntien talouden liikkumavaraan.

On olennaista muistaa, että kunnalta vaaditaan enemmän resursseja sopimusten solmimiseen yhdistysten kanssa kuin suurten organisaatioiden ja yritysten kanssa. Jälkimmäisillä on omaa osaamista ja ne toimittavat suurelta osin kunnille valmiita ratkaisuja, kun taas kuntien täytyy joskus itse tuottaa osaamista paikallisten yhdistysten kanssa harjoitettavassa yhteistyössä. Yhdistysten kanssa tehtävässä yhteistyössä vaatimus on kuntien harteilla: kuntien on opastettava yhdistyksiä esim. oikeudellisissa kysymyksissä sekä tarvittavan osaamisen ja resurssien suhteen. Kunnilta puuttuu nimenomaan oikeudellista osaamista, mikä saattaa muodostua ratkaisevaksi puutteeksi kumppanuussopimuksen laadinnassa.

Toinen määrittävä tekijä kuntien kapasiteetille ryhtyä yhteistyöhön yhdistysten kanssa on paikallisten tarpeiden monimuotoisuus, minkä takia usein vaaditaan monialaista yhteistoimintaa. Haastattelut kuntien virkamiesten kanssa viittaavat siihen, että kunnallisten sektoreiden väliselle sisäiselle yhteistyölle on merkittäviä esteitä, jotka muodostavat voimakkaasti rajoittavan tekijän kuntien kapasiteetille kehittää kumppanuuksia.

Yhdistysten resursseista johtuvat rajoitukset kytkeytyvät ensisijaisesti yhdistysten vapaaehtoiseen luonteeseen. Pitkäjänteinen yhteistyö vaatii pitkän aikavälin sitoutuneisuutta, etenkin jos yhdistyksellä ei ole mahdollisuutta palkata erillistä vastuuhenkilöä. Kunnan täytyy sivuuttaa nämä edellytykset sekä antaa tukea ja neuvoja esimerkiksi avustamalla yhdistystä hankehakemuksissa. On tärkeää muistaa, että toiminta synnyttää uutta toimintaa, eli panostukset yhdistyksiin lisäävät niiden kapasiteettia tulevaisuudessa.

Kunnilta puuttuu selkeästi tietoa niiden mahdollisuuksista harjoittaa yhteistyötä yhdistysten kanssa. Virkamiesten keskuudessa tämä näyttäytyy varovaisuutena ja pelkona ylittää omia valtuuksia. Yhdistyksillä on puolestaan puutteellinen tietämys kumppanuuden toiminnan kehyksistä. Valtatilaa on selkiytettävä, jotta yhteistyötä ja kokeiluja voidaan toteuttaa ilman kritiikkiä epäoikeudenmukaisten etujen antamisesta. Virkamiesten on esimerkiksi tiedettävä, millaisia rajoja he voivat sallia hankinnoille kumppanuusvuoropuhelun raameissa. Kunnallispoliitikot tarvitsevat tietoa siitä, että kumppanuuden luonteen johdosta prosessi vaatii tietynlaisen poliittisesta vaikutuksesta vapaan autonomian, mikä tarkoittaa poliitikoiden roolin rajoittamista kumppanuusaloitteiden käynnistämiseen tai hyväksymiseen.

Suomen lainsäädäntö antaa kunnille selkeät määräykset kansalaisten aktiivisesta osallistamisesta eri tavoin, toisin sanoen vaikuttamispoluilla, jotka osuvat perinteisen edustuksellisen demokratian tarjoamien kanavien ulkopuolelle. Lisäksi lainsäädäntö kehottaa kuntia pyrkimään lisäämään yhteistyötä muiden organisaatioiden kanssa, sisältäen myös kolmannen sektorin. Tie yhteisluovaa kuntaa kohti on tällä tavoin jo alkanut, mutta samalla osallistuminen on painottunut lähinnä erilaisiin kuulemisen muotoihin kuin erilaisten toimijoiden todelliseen osallistavuuteen. Meneillään olevan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä voimaan tulee uusi lainsäädäntö, joka antaa selkeämmin kunnille tehtäväksi harjoittaa yhteistyötä monialaisemmin ja suorassa yhteistoiminnassa muiden toimijoiden kanssa terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi. Hyvinvointiuudistus merkitsee myös vaikutusvallan voimakasta keskittämistä, mikä luonnollisesti asettaa varsinkin hyvinvointialueille vaatimuksia varmistaa suorat vaikutuskanavat tuotettavan palvelun kautta. Kunnan rooli paikallisdemokratialle muuttuu samalla pakottavammaksi, ja terveyttä ja hyvinvointia edistävän roolinsa takia kunta ajautuu keskiöön yhteistyössä paikallisväestön, erilaisten organisaatioiden ja hyvinvointialueiden kanssa.

Ajoituksen suhteen nyt on otollinen aika kunnalliselle kentälle kulkea yhteisluovempaan suuntaan. Kuntien tehtävät painottuvat yhä vähemmän palvelutuotantoon ja yhä enemmän yhteistyöhön muiden toimijoiden kanssa suunnittelussa, elinkeino- ja työelämässä sekä kaikessa, mikä liittyy terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen. Viime kädessä tämä tarkoittaa, että yhteisluomisen kapasiteetista on vaarassa muodostua ratkaiseva tekijä erityisesti pienempien maaseutukuntien olemassaolon oikeutukselle pitkällä aikavälillä. Maaseudulla on myös todennäköisempää, että kunta on ainoa taho, joka voi toimia paikallisen kehityksen myötävaikuttavana ja mobilisoivana tekijänä. Maaseudulla on vähemmän yrityksiä sekä resursseiltaan niukempia yhdistyksiä ja muita organisaatioita, jotka voivat panostaa toimintaan, rakentaa verkostoja ja mobilisoida. Samanaikaisesti maaseutualueiden vahva sosiaalinen pääoma ja paikallinen kulttuuri muodostavat hedelmällisen maaperän kehitysalueille, mikä käy selkeästi ilmi tässä hankkeessa toteutetuista pilottitutkimuksista. Näin ollen maaseutukunnilla on kaikki mahdollisuudet saavuttaa yhteisluovan toiminnan kautta merkityksellinen asema paikallisessa kehityksessä mm. viestintäkanavana ja uusien hyvinvointialueiden yhteistyökumppanina.

Tästä tutkimuksesta voidaan tehdä kokonaispäätelmä, että kuntien ja paikallisten yhdistysten yhteistyöllä voidaan mahdollisesti tukea ja kehittää yhdistysten toimintaa, vahvistaa yhdistyksiä ja kansalaisyhteiskuntaa sekä lisätä kuntien toiminnan legitimitettiä. Samalla kumppanuudet ovat aluksi kunnille melko raskaita, erityisesti silloin, kun kumppanuudet eivät saa ylhäältä merkittävää tukea. Johtopäätöksenä voidaan siis todeta, että kumppanuuden edistäminen vaatii laajan kansallisen panostuksen, jolla voidaan havainnollistaa mahdollisuuksia, vakuuttaa kenttä kumppanuuden potentiaalista ja luoda kunnille liikkumavaraa kokeiluja varten. Tämä vaatii näin ollen sekä tiedotuskampanjan että resursseja, joita kunnat ja yhdistykset voivat käyttää kokeillakseen ja kehittääkseen uusia yhteistyömalleja. Pitkällä aikavälillä kumppanuuden oikeudellinen liikkumavara on selvitettävä ja määriteltävä selkeämmin.

Höjdpunkter

Vad är samskapande?

- Samskapande (co-creation): Planering och utförande görs tillsammans
- Jämlikt förhållande mellan kommun och förening(ar)
- Kontinuerlig dialog:
 - kan börja småskaligt och utvecklas vartefter
 - Verksamheten anpassas vartefter förståelsen av behovets karaktär växer fram
- Utmanar förvaltningens normer och traditioner
- Den svenska modellen Idéburet Offentligt Partnerskap (IOP) en typ av samskapande

Varför samskapande?

- Civilsamhället blir allt mer individualiserat och splittrat
- Individens långvariga engagemang i föreningar blir mer ovanligt, vilket försvårar långsiktiga samarbeten
- Partnerskap med kommuner är en fördelaktig metod för att stimulera föreningars utveckling och civilsamhällets engagemang
- Landsbygdsutveckling: kommuners roll som initierande aktör för lokal utveckling blir allt viktigare
- Samskapande adresserar underskottet på demokrati och de svårigheter att nå legitimitet som gängse metoder för hörande uppvisar
- Samskapande ger möjlighet att fokusera på servicens värde snarare än hur den organiseras

Slutsatser: behov och initiering

- Definierar lokalbefolkningen/ föreningen eller kommunen behovet?
- Sammanfaller kommunens och föreningens behov?
- Passar behovet ihop med kommunens ansvar och mål?
- Finns det ekonomisk fördel för kommunen?
- Finns det tillit tack vare tidigare samarbeten?

Slutsatser: kommunens resurser

- Partnerskapsutveckling kräver tid för att matcha behoven, skapa tillit, utveckla verksamheten
- Fokus måste flyttas från det vardagliga till att utveckla nytt: har en pressad förvaltning tid för detta?
- Hur prioriteras strategiskt, framåtriktat arbete?
- Försiktighet bland tjänstepersoner att överskrida befogenheter och göra misstag
- Politiska förhållanden utövar passivt negativt inflytande: kommunpolitiker måste känna till att samarbetsutveckling kräver autonomi
- Tjänstepersoners lokalkännedom och erfarenhet av föreningsliv avgörande fördelar
- Lokala behov komplexa, vilket kräver tvärsektoriella insatser av kommunerna

- Samarbete med lokala föreningar är initialt mer resurskrävande än samarbete med resursstarka organisationer och företag
- Kommuner saknar ofta juridisk expertis

Slutsatser: föreningarnas resurser

- Enskilda aktiva individer och att engagemanget går i vågor försvårar ansvarsfrågan
- Kommunen måste ha överseende med den frivilliga karaktären och kompensera föreningars svaga punkter

Slutsatser: Social- och hälsovårdsreformen

- Social- och hälsovårdsreformen-reformen skapar nya kommuner: mindre andel serviceproduktion (skolor), mer samverkan (markplanering, näringsliv, fritid)
- Särskilt nya uppgiften att främja hälsa och välfärd kan inte kommunen utföra själv
- I fråga om timing är det således rätt tid för det kommunala fältet att gå i en mer samskapande riktning
- Särskilt på landsbygden kan kommunens förmåga att samverka bli avgörande för deras existensberättigande på sikt

Övergripande slutsatser

- Samskapande genomförbart på bred front; hinder ligger framförallt i normer och traditioner
- Samskapande har potential att
 - o stärka föreningar och i förlängningen civilsamhällens vitalitet
 - o stärka demokratiska värden och förvaltningens legitimitet
 - o öka innovativitet och problemlösning
 - o utveckla och anpassa offentliga/gemensamma tjänster
 - o mobilisera samhällets resurser
 - o på lång sikt: effektivera serviceproduktion

Policy-rekommendationer

- Till statsrådet och nationella organisationer:
 - o Genomför en bred nationell satsning på att testa partnerskap
 - o En informationskampanj riktad till kommunala tjänstepersoner om hur partnerskap kan ingås, vad det kräver av kommunen, samt det lagstiftningsmässiga utrymme som existerar. Särskild information behövs om hur det interna kommunala arbetssättet bör utvecklas, mot mer strategisk ledning, dialog med andra organisationer och tvärsektoriellt samarbete.
 - o En informationskampanj riktad till kommunala beslutsfattare om partnerskapets fördelar och de premisser det kräver i form av självständigt utvecklingsutrymme.
 - o Satsningen bör inkludera finansiering för kommuner och föreningar för att testa och utveckla nya partnerskapsmodeller

- Till statsrådet: Tillsätt en utredning för att tydliggöra det juridiska utrymmet för partnerskap
- Till kommuner: Bilda särskilt föreningsforum, som samlar kommunens föreningar för dialog med syfte att utbyta information och hitta möjligheter för samverkan. Deltagandet av kommunen bör vara brett och tvärsektoriellt

Sammanfattning

Föreliggande rapport studerar förhållandet mellan kommuner och föreningar och särskilt vilka hinder som existerar för att samverka mellan de här organisationerna ska kunna utvecklas. De hinder som identifieras är generella och härrör till strukturen på offentliga organisationer och lagstiftning samt på tredje sektorns förutsättningar. De fallstudier som genomförts i projektet har riktat sig till landsbygdsområden och lokala föreningar, vilket gör att kommunens roll för landsbygdsutvecklingen också berörs.

Den offentliga förvaltningen har genom reformer stegvis öppnat upp för samarbeten med andra aktörer. I och med introduktionen av New Public Management (NPM)-reformer på 1980-talet och framåt öppnade den offentliga förvaltningen upp för utlokalisering till privata företag. Samtidigt har den tredje sektorns organisationer traditionellt haft en stark roll i Finland. Deras roll är fortsatt stark, även om NPM-reformerna konkurrensutsatte deras verksamhet, och i nutid äventyrar förändringar av den statliga Veikkaus-finansieringen deras verksamhet. Samtidigt har efterfrågan på tredje sektorns tjänster knappast minskat.

Utvecklingen av nya typer av samarbeten beskrivs i rapporten som en typ av sociala innovationer. Sociala innovationer är sociala i sitt ursprung och i sitt resultat: de adresserar sociala behov, lösningarna är sociala och de tas fram med hjälp av sociala resurser. Det handlar alltså om att genom olika typer av samarbeten hitta nya sätt att adressera de behov som finns. Kommuner är samtidigt de offentliga organisationer som bäst känner till de lokala förutsättningarna och därför också är de som är mest lämpade att identifiera behov och utveckla de sociala nätverk som redan existerar. I forskningen på sociala innovationer efterfrågas att lokala myndigheter antar en roll som koordinator och möjliggörare, det vill säga att agera som så kallade platsledare (place leaders) och föra dialog med andra aktörer i samhället för att gynna dess gemensamma utveckling.

En liknande roll för kommunen beskrivs i forskningen på civilsamhällets organisationer. Här menar forskare att samhället under årtionden har gått i en mer splittrad och individualiserad riktning och att medborgarsamhället därför har försvagats. Civilsamhället har som en följd fått en nedsatt kapacitet att bygga vidare på de sociala nätverk som finns och mobilisera krafter för att adressera de behov som uppkommer. Vissa forskare menar att det här är ett så stort problem att offentliga organisationer nu måste agera för att återuppväcka civilsamhället igen. Ett begrepp som brukar användas är *empowerment*, det vill säga ett behov av att aktiv gå in och stärka befolkningens bemyndigande, egenmakt och delaktighet. En sådan roll borde tillfalla den lokala myndigheten som är den myndighet som har närmast kopplingar till det lokala samhället.

Forskare lyfter fram det legitimitetsproblem som är del av den bredare demokratikrisen, det vill säga att ett svagt civilsamhälle med minskad aktivitet som knyter an till de offentliga organisationerna gör att statens åtgärder upplevs som allt mer illegitima. Här har forskningen under årtionden lyft fram olika verktyg för direkt deltagande, det vill säga ett deltagande av de som berörs av olika frågor vid sidan av de traditionella påverkanskanalerna som går via de representanter som utses i val. De här verktygen, i huvudsak olika former av hörande, har fått stort genomslag, men samtidigt har deras legitimitet och relevans ifrågasatts.

Forskningen har därför föreslagit att *organiseringen* av delaktighet inte är det centrala, utan att legitimitet och relevans uppnås bäst genom att utgå från det *värde* som den specifika servicen har. Forskare menar att serviceproduktionens organisationer i praktiken inte kan producera servicen själva. De kan bara utveckla *erbjudanden* om service, ett potentiellt värde som skapas först i det ögonblick då någon använder servicen. Användarna av servicen bestämmer därmed om servicens användning av resurser är värdefull för dem, samtidigt som de också är med och skapar det värde som de resurserna ger upphov till. Processen då servicens värde produceras är placerad i ett större ekosystem för offentliga tjänster (public service ecosystem). Ett sådant ekosystem består av en mångfald av aktörer och intressenter som alla bidrar till på vilket sätt servicen uppfattas och uppskattas. Servicens värde är på så sätt ett resultat av förhållanden på olika nivåer, allt från det som utgår från den enskilda individens livsomständigheter, till gruppdyamiker, kulturella omständigheter och normer, samt den större samhälleliga kontexten. Organisationer och enskilda tjänstepersoner som producerar servicen måste följaktligen ha en förståelse för hela det ekosystem där servicen används, inkluderande också den mångfald av organisationer som en medborgare möter i sin vardag. Ett allt större fokus på *samskapande av värde*, på engelska *value co-creation*, är på så sätt en ny ansats till allmänhetens deltagande och anses vara ett paradigmskifte i forskningen såväl som i förvaltningspraktiken.

En följd av den här förståelsen är att det är nästan omöjligt att på förhand och på avstånd förutse vilket värde en tjänst eller service kommer att få. Följaktligen är det även svårt att ovanifrån designa tjänsten så att den passar de behov som individer och lokala samhällen har. Inte minst beror det här på att den tekniska kvaliteten inte är den enda determinanten; värdet är även avhängigt relationer och gränssnitten mellan tjänsternas användare och organisationerna som står för dem. För att ett enskilt behov ska kunna uppfyllas kan en lång rad av aktörer behöva bli involverade, allt från individer till föreningar och andra typer av organisationer. Även här föreslår forskare att den lokala myndigheten bör få en central roll: fokus på servicens värde omskapar de offentliga organisationerna från att vara enbart utövande myndigheter till att bli en plattform för samskapande av gemensamma värden. Kommunen föreslås således även här allt mer bli den part som för dialog och knyter aktörer samman.

I föreliggande rapport har en ideal variant av en svensk partnerskapsmodell introducerats till kommuner i Finland. *Idéburet offentligt partnerskap* (IOP) beskrivs i Sverige som "ett nytt sätt att tänka kring samverkan mellan stat och det civila samhället" (Aflaki et al. 2017:11). Modellen togs fram av Forum för Frivilligt Socialt Arbete (Forum 2010), en samarbetsorganisation för föreningar i Sverige. IOP beskrivs som ett mellanting mellan "stöd/bidrag till det självständiga civilsamhället och regelrätt köp/upphandling av idéburna organisationers tjänster och verksamheter" (Sveriges Kommuner och Landsting 2017). Modellen förordas av Sveriges Kommuner och Regioner (tidigare Sveriges Kommuner och Landsting), som menar att den kan ge "verktyg för att hantera komplexa frågor, bidra till innovativa lösningar, identifiera lagliga möjligheter samt tillvarata de särskilda mervärden som de idéburna organisationerna erbjuder" (s. 4). Modellen förespråkar ett i grunden jämbördigt förhållande mellan myndigheten och föreningen, där en långsiktig dialog bygger upp tillit och skapar en läroprocess och en gradvis förståelse för det behov samarbetet

adresserar. Modellen har blivit allt mer populär i Sverige, även om den förstås inte varit felfri. Den ideala modell som ligger nära den som introducerats av Forum kan sägas vara en modell för samskapande av värde.

Introduktionen av en svensk partnerskapsmodell i Finland genomförs inom en och samma förvaltningstradition. I fråga om konkurrenslagstiftningen följer bägge länderna EU:s regelverk. Likheterna mellan det svenska och finska systemet är således fler än olikheterna. Det finns dock skillnader, och en härrör till föreningarnas position i samhället. Finland har i motsats till Sverige behållit föreningarna i en viktig position särskilt för produktionen av social- och hälsovårdstjänster (Puhakka et al. 2018; Brax 2018). Förfarandena har dock inte varit i form av partnerskap i likhet med IOP, det vill säga ett i utgångspunkten jämbördigt samarbete med fortlöpande dialog som målsättning, utan det har snarare handlat om uppköp av tjänster eller utbetalning av bidrag. Den svenska mer individbaserade modellen har haft en starkare frihetlig hållning gentemot civilsamhället och inte infört civilrättsliga regler för att detaljstyra föreningslivet. Orsaken har varit en strävan att inte avskräcka medborgare från att skapa och delta i föreningar med byråkratiska regelverk. Modellen för ideella föreningar i Sverige bygger i stället på traditioner och normer, men då en förening formats kan den ändå i likhet med i Finland agera som en juridisk person. Finlands system kan te sig mer stelbent i jämförelse, men det ger samtidigt föreningarna en starkare position. Sverige har i stället lagstiftning för ekonomiska föreningar, vilket inte särskiljs i den finska lagstiftningen. Finland närmar sig dock Sveriges modell genom att lagstiftningen föreslås tillåta så kallade aktionsgrupper.

För att identifiera kommuners hinder till samarbete används i rapporten framförallt forskningsfälten *organisational learning* och *public sector innovation*. Här beskrivs de faktorer som möjliggör eller hindrar offentliga organisationer från att acceptera nya handlingsmodeller, lära av omgivningen och agera som medlare och skapa plattformar för olika typer av processer. Det utrymme lagstiftningen tillåter är förstås grundläggande för att samskapandeprocesser ska kunna inhysas, liksom de möjligheter som policyprogram och utvecklingsfinansiering erbjuder. Andra faktorer är förvaltningens resurser och tidigare och nuvarande nedskärningsprogram, individuella tjänstepersoners erfarenhet och preferenser, normativa och kulturella faktorer, organisationens beslutsstruktur, kommunens politiska omständigheter, tidigare erfarenheter av samarbeten, aktivitetens timing med mera.

Den andra partens kapacitet, föreningens, är också avgörande och har framförallt att göra med den frivilliga karaktären. Samarbetet måste därför ta hänsyn till föreningens mål och ideal. Samtidigt finns det stor potential i föreningar som kanal för civilsamhällets engagemang. Den viktigaste faktor som pekas ut är tillgången till finansiering, det vill säga att föreningen kan generera inkomster genom bidrag, projektansökningar eller genom att den specifika verksamheten genererar inkomster.

I Sverige har ett flertal juridiska processer startats på grund av att IOP-avtal ingåtts utan upphandlingsförfarande. Finland följer liksom Sverige EU:s direktiv om upphandling. Rapporten gör ingen kvalificerad juridisk bedömning av lagutrymmet för IOP i Finland. Det kan dock konstateras att utrymmet för att ge understöd är relativt stort (200 000 - 500 000 euro),

att sociala behov i landsbygdsområden ofta undantas lagstiftningen om upphandling då det sällan finns en marknad, och att det finns utrymme för positiv diskriminering för att undersöka och testa nya koncept. Utöver detta stipulerar Kommunallagen tydligt att kommuner aktivt ska eftersträva samarbeten med föreningar. Sammantaget tyder det här på att det lagstiftningsmässigt finns ett utrymme för kommuner att testa partnerskapsmodeller med enskilda föreningar, men en grundlig juridisk utredning behövs.

Fyra kommuner har deltagit som pilotstudier i projektet, nämligen Kristinestad, Kronoby, Pargas och Raseborg. Projektet har studerat processernas framskridande i varje kommun för att kunna identifiera hinder på vägen. Svårigheterna visade sig vara många, och i praktiken var det endast Kronoby som lyckades etablera ett fungerande partnerskap. En tydlig skillnad i Kronoby gentemot övriga kommuner, var att kommunledningen som själv tog ansvar för partnerskapets utveckling. I övriga kommuner utsågs en lägre tjänsteperson, och i Kristinestad tog det dessutom lång tid före någon tjänsteperson överhuvudtaget utsågs ha ansvar för uppgiften. Det här bekräftar tidigare forskning om att ledande personer driver aktiviteten och att aktiviteten snabbt får ett ansikte i kommunen genom att en särskild ansvarsperson utses.

En annan faktor som i viss grad skiljer fallen åt är aktiviteten från den lokala nivån. Det kan konstateras att engagemanget från de involverade föreningarna i samtliga fall varit stort, men samtidigt var den pilotstudie som drevs ovanifrån av kommunen (dvs. Kronoby) mest framgångsrik i att uppnå ett partnerskap. Kronobys strategi var dock att pröva sig fram genom att kontakta ett flertal föreningar, vilket till sist ledde till ett lyckat resultat då kommunen klarade av att hitta föreningar där kommunens och föreningarnas ambitioner sammanföll. Att utvecklingen av partnerskapen i huvudsak kom att drivas av den lokala nivån i Raseborg och Kristinestad kan snarast härledas till passivitet från kommunens sida: i fallet Raseborg på grund av att kommunen övertygades att delta i projektet först då ett färdigt fall presenterades, i fallet Kristinestad på grund av att kommunen aldrig tog initiativ till att inleda en dialog med den lokala nivån. Pargas särskiljer sig från de övriga på så sätt att det både fanns en vilja från den högsta ledningen, som genast utsåg en ansvarig tjänsteperson, samt ett lokalt behov med engagerade föreningar som drivkrafter. Hindret här hade snarast att göra med interna förhållanden i förvaltningen, politiska omständigheter, samt pandemin som hindrade parterna från att träffas.

Aktörernas upplevelser förtydligar att varje försök till samarbete har olika förutsättningar att lyckas, men det går ändå att lyfta fram några aspekter som kan sägas vara mer generella.

Kommunens bristfälliga resurser har varit en genomgående begränsande faktor i samtliga pilotstudier. Kommunerna har, eller anser sig ha, bristfälligt med tid och bristfälliga finansiella möjligheter att testa nya modeller och att initiera nya samarbeten. Det är möjligtvis så att prioriteringar spelar en viktig roll här, att kommunen hellre vill satsa på annat, men vi måste samtidigt komma ihåg att processerna som initierats i projektet i huvudsak velat testa utrymmet för samskapande, inte att en specifik aktivitet ska utföras. Det har visat sig att det här utrymmet är begränsat, och att kommunens bristande resurser anges som huvudorsak. Projektet har dock inte tagit ställning till kommunernas budgetutrymme.

En viktig poäng är att det kräver mer resurser för kommunen att skapa avtal med föreningar än med stora organisationer och företag. De senare har egen kompetens och levererar i stor utsträckning färdiga lösningar åt kommunen, medan kompetensen i samarbetet med lokala föreningar ibland måste tas fram av kommunerna. I samarbete med föreningar ställs i stället kraven på kommunen: det är de som måste guida föreningarna vad gäller till exempel juridiska frågor och de kompetenser och resurser som kommer att behövas. En kompetens som saknas i kommunerna är just den juridiska, vilket kan vara en avgörande brist då partnerskapsavtal ska arbetas fram.

En annan aspekt som är determinerande för kommunens kapacitet att ingå partnerskap med föreningar är att lokala behov ofta är komplexa och att det därför ofta krävs ett sektoröverskridande samarbete. Intervjuerna med tjänstepersonerna i kommunerna indikerar att det finns betydande hinder för det interna samarbetet mellan kommunala sektorer, vilket skulle vara en starkt begränsande faktor för kommunens kapacitet att utveckla partnerskap.

När det gäller begränsningar på grund av föreningars resurser förknippas de framför allt med den frivilliga karaktären. Långsiktiga samarbeten kräver långsiktiga åtaganden, särskilt om föreningen inte har möjlighet att anställa någon ansvarsperson. Kommunen måste ha överseende med de här förutsättningarna och ge stöd och konsultation, till exempel genom att assistera i projektansökningar. En viktig faktor att komma ihåg är att aktivitet föder ny aktivitet, det vill säga att satsningar som involverar föreningar ökar deras kapacitet i framtiden.

Det finns ett tydligt underskott på kunskap om kommunens möjligheter att samarbeta med föreningar. Bland tjänstepersoner visar det sig i en försiktighet och en rädsla för att överskrida sina befogenheter. Bland föreningar finns en okunskap om de ramar som ett partnerskap behöver röra sig inom. Maktutrymmet behöver förtydligas, där samarbeten som experiment kan genomföras utan kritik om att orättvisa fördelar ges. Tjänstepersoner bör till exempel känna till upp till vilka gränser de kan tillåta anskaffningar inom ramen för en partnerskapsdialog. Bland kommunpolitiker behövs information om att partnerskapets karaktär innebär att processen kräver en viss autonomi från politisk påverkan, vilket betyder att politikernas roll begränsas till att initiera eller att godkänna partnerskapsinitiativ.

Den finska lagstiftningen innehåller tydliga föreskrifter för kommunerna att aktivt inkludera medborgare på olika sätt, med andra ord påverkansvägar som går utanför de kanaler som den traditionella representativa demokratin föreskriver. Lagstiftningen uppmanar också kommuner till att eftersträva fler samarbeten med andra organisationer, inkluderande tredje sektorn. Vägen mot en samskapande kommun har på så sätt redan startat, men samtidigt har deltagandet snarast handlat om olika former av hörande snarare än en verklig inkludering av olika aktörer. Genom den pågående Social- och hälsovårdsreformen tillkommer ny lagstiftning som än mer tydligt ger kommunen i uppdrag att samarbeta mer tvärsektoriellt och i direkt samarbete med andra aktörer för att fullfölja uppgiften att främja hälsa och välfärd. Välfärdsreformen innebär också en kraftig centralisering av inflytande, vilket förstas i första hand ställer krav på att välfärdsregionerna säkerställer direkta påverkanskanaler genom den service som produceras. Kommunens roll för den lokala demokratin blir dock samtidigt än

mer trängande, och i sin roll att främja hälsa och välfärd hamnar kommunen i centrum för samarbete mellan lokalbefolkningen, olika organisationer och välfärdsområdena.

I fråga om timing är det således rätt tid för det kommunala fältet att gå i en mer samskapande riktning. Kommunens uppgifter handlar allt mindre om serviceproduktion och alltmer om samarbete med andra aktörer, inom planering, närings- och arbetsliv och allt som har att göra med främjande av välfärd och hälsa. I förlängningen betyder det här att risken är stor att kapaciteten till samskapande blir en avgörande faktor för särskilt mindre landsbygdskommuners existensberättigande på lång sikt. På landsbygden är det även mer sannolikt så att kommunen är den enda aktör som kan verka som en faciliterande och mobiliserande faktor för den lokala utvecklingen. Det finns färre företag, färre resursstarka föreningar och andra organisationer som kan satsa, bygga nätverk och mobilisera. Samtidigt utgör landsbygdssområdenas starka sociala kapital och lokala kultur god grogrund för utvecklingsinitiativ, vilket tydligt framgått av de pilotstudier som genomförts inom ramen för det här projektet. Landsbygdskommunen har således alla möjligheter att genom en samskapande verksamhet göra sig relevant för den lokala utvecklingen liksom i form av en kommunikationskanal och partner till de nya välfärdsområdena.

Den sammantagna slutsats som kan dras av studien är att samarbeten mellan kommunen och lokala föreningar har potential att stöda och utveckla föreningarnas aktivitet, att det i förlängningen stärker föreningarna och civilsamhällena och kan öka legitimiteten för kommunens verksamhet. Samtidigt är partnerskap inledningsvis krävande för kommunerna, särskilt i ett läge då det i stor utsträckning saknas stöd ovanifrån. Slutsatsen kan därför dras att främjande av partnerskap kräver en bred nationell satsning för att synliggöra möjligheten och övertyga fältet om potentialen i partnerskap, samt skapa utrymme för kommuner att experimentera. Det krävs således både en informationskampanj och resurser som kommuner och föreningar kan använda för att testa och utveckla nya partnerskapsmodeller. På längre sikt behöver det juridiska utrymmet för partnerskap utredas och tydligare definieras.

Innehållsförteckning

Förord.....	3
Tiivistelmä	4
Höjdpunkter.....	10
Sammanfattning	13
1. Introduktion: en partnerskapsmodell som främjar demokrati och välfärd	20
2. Teoretiskt ramverk	24
2.1 Sociala innovationer och landsbygdsutveckling.....	24
2.2 Civilsamhället, empowerment och hållbarhet	27
2.3 Ett fokus på servicens värde snarare än dess organisering.....	31
2.4 Partnerskap som lösning	34
2.4.1 Relationen mellan första och tredje sektorn	34
2.4.2 Ideala modeller för samarbete bemyndigar medborgaren.....	39
2.4.3 Föreningars kapacitet till samarbete	40
2.4.4 Den offentliga förvaltningens kapacitet till förändring	41
2.4.5 Den svenska partnerskapsmodellen Idéburet Offentligt Partnerskap (IOP).....	45
3. Lärande över nationsgränserna: Sverige och Finland.....	48
3.1 Det finska systemet	49
4. Resultat: en partnerskapsinnovation i rurala kommuner i Finland.....	53
4.1 Hur har studien genomförts?.....	53
Forskningsmetoder.....	53
Processbeskrivning.....	53
4.2 Aktörernas upplevelser	59
Kronoby	59
Pargas	60
Raseborg	62
Kristinestad	63
4.3 Förvaltningens kapacitet till förändring	64
4.4 Slutsatser.....	70
5. Slutsatser och lärdomar: den nya kommunen.....	74
5.1 Social- och välfärdsreformen och den nya kommunen	77
Litteraturförteckning.....	80

1. Introduktion: en partnerskapsmodell som främjar demokrati och välfärd

Upptakten till det finska välfärdssamhället kan i stor utsträckning spåras till kommunernas och föreningarnas tillblivelse. I och med lantdagens beslut att stifta kommunallagen år 1865 förändrades Finland från ett ståndssamhälle till ett medborgarsamhälle (Meinander 2006). Under samma tid började folkrörelserna bildas, med kvinno-, ungdoms-, nykterhets- och idrottsföreningar samt arbetarrörelsen som de kanske mest framträdande exemplen. Kommunerna fick stark självstyrelse, ett arv efter de tidigare socknarna, vilket gav medborgarna möjligheten att lära sig att ta beslut om gemensamma angelägenheter. Ändå infördes den allmänna kommunala rösträtten först 1917, men grunden för de medborgerligt styrda kommunerna var lagd. Tillsammans bidrog det starka kommunala självstyret och folkrörelserna till ett aktivt medborgarskap, och det vande människor med olika bakgrund att föra dialog och ta gemensamma beslut. Det här gav en stabil grund för det välfärdssamhälle som byggdes upp under efterkrigstiden, då kommunerna kom att ta på sig allt fler uppgifter för att gynna den allmänna välfärden. Merparten av det som hade att göra med vår vardag verkställdes på kommunal nivå, beslutsfattandet var nära och tilliten var relativt hög.

Den här historien delar Finland (i stort sett) med de övriga nordiska länderna – stark lokal självstyrelse och ett aktivt medborgarsamhälle har varit en framgångssaga i ett globalt perspektiv. Men modellen visar tendenser att vackla. Forskare menar att samhället under årtionden har gått i en mer splittrad och individualiserad riktning och att medborgarsamhället som ett resultat har försvagats (Brandsen et al. 2017; Bailey & Pill (2015)). Västvärlden har bevittnat en tilltagande demokratikris, med sjunkande förtroende för parlament, sjunkande valdeltagande och framgångar för populistiska krafter. Finland rankas fortsättningsvis högt på globala mätare som låg korruption¹ och lycka², men även här är problem synliga. Enligt en rapport från OECD (2021) känner endast hälften av befolkningen i Finland förtroende för riksdagen och kommunerna (53 respektive 52 procent). Förtroendet är lägre bland landsbygdsbefolkningen och bland låginkomsttagare och lågutbildade, och rapporten varnar för att den sociala sammanhållningen riskeras om skillnaderna mellan regioner och befolkningsgrupper tillåts fortsätta öka. Finland har från och med 1990-talet och framåt bevittnat återkommande nedskärningar och centraliseringar, och även här ser vi en splittring mellan framgångsrika områden och områden på tillbakagång. Många kommuner har upplevt kärva tider med allt större svårigheter att få budgeten att räcka till för ett ökande antal lagstadgade uppgifter.

Avståndet till den beslutsfattande makten har ökat, både genom centraliseringar och större förvaltningsenheter, och genom att partipolitikens roll som folkrörelse avtagit (Manin 2002). Den nämnda OECD-rapporten lyfter fram en finländsk paradox, nämligen att finländare är nöjda med demokratins funktion medan andelen som anser att de kan påverka politiska processer är relativt liten. Sammantaget har utvecklingen rört sig bort från kärnan till den nordiska framgången, ett relativt sammanhållet samhälle med närhet och hög tillit till

¹ Corruption Perceptions Index 2020, Transparency International

² World Happiness Report 2022, Sustainable Development Solutions Network

myndigheter, där olika befolkningsgrupper har möjlighet att påverka och föra dialog om gemensamma omständigheter.

Den här demokratins kris har dryftats i den samhällsvetenskapliga forskningen i decennier. Allmänt taget har det representativa systemet över tid ansetts bli alltmer otillräckligt. Om medborgaren inte är nöjd med den politik som förs är detaljnivån för låg och tidsperspektivet för långt i de allmänna valen; mer direkta former av påverkan behövs (Dryzek 2000; Sørensen & Torfing 2007). En modell som använts allmänt är olika typer av intressentgrupper eller medborgarråd, där liten grupp människor bjuds in att säga sin åsikt. Ett sådant förfarande adresserar dock inte grundproblemet, att allt fler medborgare känner sig exkluderade och missgynnade av den förda politiken (Wilson & Swyngedouw 2014). På senare tid har *samskapande* (co-creation) allt mera lyfts fram som en lösning, det vill säga en mer jämlik dialog där de som berörs av en fråga, en aktivitet eller en tjänst får vara med och påverka dess utformning (Osborne et al. 2021). Fördelarna anses vara flera och anspelar på det aktiva medborgarskapet: tjänsterna utformas enligt behovet, legitimiteten och tilltron till offentliga organisationer stärks, demokratiska värden förbättras genom nya påverkanskanaler, medborgarsamhället vitaliseras då allt fler aktiveras i gemensamma angelägenheter.

I den här rapporten riktas intresset mot ett experiment som genomförts i de fyra kommunerna Kristinestad, Kronoby, Pargas och Raseborg. Under en tidsperiod på omkring två år har en modell för partnerskap mellan kommunen och föreningar introducerats för och prövats i kommunerna. Modellen, hämtad från Sverige, kallas Idéburet Offentligt Partnerskap (IOP) och innebär att kommunen och föreningen i ett långsiktigt samarbete tillsammans identifierar behov och tar fram strategier för att möta dem (Forum 2010). IOP har beskrivits som ett mellanting mellan att kommunen betalar föreningsbidrag med begränsad kontroll över hur pengarna används, och att kommunen genomför en upphandling med en ofta mycket detaljerad styrning av genomförandet. Det särskilt utmärkande med modellen är att den förutsätter ett relativt jämlikt förhållande mellan kommunen och föreningen, vilket betyder att det inte är fråga om att föreningen utför uppgifter åt kommunen, utan att partnerskapet blir ett forum för att gemensamt hitta lösningar på problem. Genom att initiera en process där kommuner och föreningar strävar efter att bilda partnerskap har det varit möjligt att identifiera vilka hinder som existerar för ett sådant långsiktigt och jämlikt samarbete. Med andra ord har vi testat kommunernas kapacitet att bli samskapande organisationer. De centrala frågorna är följande: vilka är de centrala hindren för att utveckla samarbeten mellan kommuner och föreningar? Vilken roll spelar partnerskap mellan första och tredje sektorn för utvecklingen på landsbygden?

I och med introduktionen av New Public Management (NPM) -reformer har den offentliga förvaltningen öppnat upp för utlokalisering av samarbeten med privata företag. Samtidigt har den tredje sektorns organisationer traditionellt haft en stark roll i Finland. Deras roll är fortsatt stark, även om NPM-reformerna konkurrensutsatte deras verksamhet. I nutid äventyrar förändringar av den statliga Veikkaus-finansieringen deras verksamhet. Samtidigt har efterfrågan på tredje sektorns tjänster knappast minskat. Föreliggande rapport studerar förhållandet mellan kommuner och föreningar och särskilt vilka hinder som existerar för att samverka mellan de här organisationerna ska kunna utvecklas. De hinder som identifieras

är generella och härrör till strukturen på offentliga organisationer, på lagstiftning och på tredje sektorns förutsättningar.

Intresset i rapporten riktar sig även till landsbygdens förutsättningar. Rapportens slutsatser är i stor utsträckning relevanta för alla typer av områden i landet, inte minst på grund av att alla kommuner och föreningar följer samma lagstiftning, men det finns dock en del egenskaper som är särskilda för landsbygdsområden. De fallstudier som valts är belägna i landsbygdsområden, med de särskilda utmaningar det innebär. Föreningar har en särskilt viktig roll på landsbygden genom att de ofta är aktörer som kompenserar brist på service och fritidsaktiviteter genom samverkan med andra aktörer (Makkonen & Kahila 2020; Nordberg et al 2020; Bjärstig & Sandström 2017). Samtidigt karaktäriseras landsbygden av att det sällan finns en mångfald av aktörer som tar ansvar för det lokala samhällets utveckling. Det här betyder att den lokala myndigheten, kommunen, ofta spelar en avgörande roll som garant för det lokala samhällets gynnsamma utveckling (Nordberg 2021).

Bjärstig & Sandström (2017) menar på ett liknande sätt att förhållandena på landsbygden gör att kommunen ofta måste ha en faciliterande roll, i många fall även den initierande rollen. I den plats-baserade innovationsforskningen pratas det om så kallade *place leaders*, det vill säga aktörer som tar på sig en ledande roll för platsens utveckling (Beer et al. 2019; Horlings, Rope, and Wellbrock 2018). I landsbygdsområden kan det ofta vara så att kommunen är den enda aktör som har en sådan kapacitet. Kommunen kan som en platsledare för utvecklingen ta på sig olika roller; den kan initiera nya aktiviteter, den kan stödja aktiviteter som lokalsamhället initierat, och den kan vara den part som håller ögonen öppna efter möjligheter och reagerar när de uppstår (Nordberg et al forthcoming)

Kommunen kan eller ska dock inte utföra utvecklingsprocessen själva. I stället lyfter forskningen fram behovet av samarbete och nätverk (Bosworth et al. 2016). Under de senaste åren har alltmer intresse riktats mot begreppet sociala innovationer, som kommer att beskrivas närmare i följande kapitel. I korthet handlar det om samarbetslösningar i olika former för att adressera sociala behov. Den partnerskapsmodell som studeras inom ramen för den här rapporten kan därför beskrivas som en typ av social innovation då den uttryckligen handlar om att hitta nya sätt att gemensamt lösa problem.

Samarbetslösningar innebär att faktorer som socialt kapital blir hårdvaluta. Samarbeten kommer inte till om aktörer inte har kännedom om varandra, och partnerskap kräver att parterna känner tillit till varandra. I fråga om IOP hamnar således förtroendet mellan lokalbefolkningen och kommunen i centrum. Copus et al. (2017:14) menar att samhällen som har starkt förtroende mellan kommuner och lokalbefolkningen också ofta har kommuner som är delaktiga i sociala innovationsnätverk. Copus et al. lyfter här fram att de nordiska länderna har en god bas för samarbeten mellan kommunen och lokala föreningar än i många andra delar av världen, just på grund av den starka traditionen av förtroende för myndigheter. Även om förtroendet till kommuner gärna kunde vara högre i Finland är således förutsättningarna för partnerskap i internationell jämförelse ändå relativt goda. Forskare lyfter ytterligare fram att landsbygdsområden har en fördel gentemot urbana sådana genom att de generellt sett har

ett utvecklat socialt kapital och starka sociala nätverk (Szreter and Woolcock 2004; Magnani and Struffi 2009).

Det som efterfrågas i forskningen är således olika former av samverkan med delat ansvar. Det handlar inte enbart om att tillhandahålla service, utan rurala samhällens långsiktiga hållbarhet bestäms av nätverk av relationer mellan lokala aktörer och myndigheten (Best & Myers 2019). Ur sådana nätverk skapas innovativa lösningar anpassade enligt lokala förhållanden, något som stärker de lokala samhällenas vitalitet och deras långsiktiga hållbarhet. Vi är således tillbaka där vi började, det vill säga till värdet av vitala och aktiva medborgarsamhällen.

Finland genomför i skrivande stund en historisk förvaltningsreform, som flyttar ansvaret för social- och hälsovården från kommunal nivå till nya regionala organisationer, så kallade välfärdsområden. Överflyttningen innebär att så mycket som 60 procent av kommunernas budgetmedel överförs: utan merparten av sin verksamhet förändras ofrånkomligen kommunens karaktär. Kommunerna bibehåller ansvaret över bland annat markplaneringen, den grundläggande utbildningen och näringslivspolitik, och övertar de statliga TE-byråernas tjänster för näringsliv och arbetssökande. Reformen innebär att kommunen ändrar skepnad från att primärt vara en serviceproducent till att ha uppgifter som mer handlar om samverkan med lokalbefolkningen och andra aktörer. Utbildningen kan ses som en mer traditionell form av serviceproduktion, men markplanering, näringslivspolitik och inte minst uppgiften att främja hälsa och välfärd innebär i praktiken ett aktivt samspel med de som berörs, från planering till genomförande. Kommunens uppgift kommer även att ligga nära de nya välfärdsområdenas, vilket även det betyder att nya modeller för samverkan kommer att behövas. Följaktligen: om den nya kommunen ska bli framgångsrik i sina uppgifter måste dess kompetens att kommunicera och inhysa samverkansprocesser förfinas.

Det finns således två starka anledningar till att kommuner utvecklar sin förmåga att samskapa med civilsamhället. Dels det demokratiunderskott som beskrivits här, dels att kommunerna nu tvingas finna en ny roll i samhället. Den partnerskapsmodell som testas här får på så sätt tydlig relevans och aktualitet.

Följande kapitel berättar om det sammanhang som partnerskapsexperimentet har utförts i. Här beskrivs hur samhällsutveckling, och landsbygdsutveckling i synnerhet, alltmer kommit att handla om samverkan i olika former. Sedan följer en diskussion om civilsamhällets struktur och roll i samhället: civilsamhällets aktiva deltagande blir alltmer efterfrågat för att uppnå socialt hållbar utveckling och för att utforma service och andra gemensamma angelägenheter. Kapitlet fortsätter sedan med en genomgång av forskningen på samverkan mellan den offentliga sektorn och civilsamhället: hur ser förutsättningarna för samarbete egentligen ut? Kapitel 3 tittar sedan närmare på den specifika karaktären på de svenska och finska förvaltningssystemen. Partnerskapsmodellen IOP har vuxit fram i det svenska systemet – är den överförbar till det finska? Kapitel 4 beskriver sedan de fallstudier som genomförts, och kapitel 5 summerar rapporten och drar slutsatser.

2. Teoretiskt ramverk

2.1 Sociala innovationer och landsbygdsutveckling

Samhällsutvecklingens grundtanke har från 1970-talet och framåt gått från statliga satsningar för att stöda regional utveckling till att allt mera fokusera på att regionerna själva har kompetens och resurser att driva utvecklingen. I vetenskapliga termer pratas det om en rörelse från Fordism till Post-Fordism, vilket innebär just en förflyttning av fokus från toppstyrd utlokalisering till satsningar på lokal och regional kompetens för utveckling. Det här exemplifieras kanske bäst med den ekonomiska vetenskapens allt starkare betoning på de regionala innovationssystemen. Enligt denna logik bör varje ekonomisk region ha kompetensen och resurserna att bedriva egen forsknings- och bredare samhällsutveckling, baserat på egna styrkor och med hjälp av starka samarbetsband – med andra ord nätverk – på såväl lokal, regional, nationell som internationell nivå (Nordberg 2017). Den här utvecklingen har även med tiden gjort den traditionella regionalpolitiken obsolet.

Den generella liberalisering som skett under den nämnda tidsperioden har ökat konkurrensläget: numera konkurrerar varje region, stad och by om investeringar och bosättare. Den traditionella regionala utjämningen har enligt den rådande logiken inte förmått påverka de faktorer som ser till att varje region kan utvecklas. Därför har också landsbygdsutvecklingen under samma period kommit att röra sig från en toppstyrd modell (exogen utveckling) mot en modell som fokuserar på de lokala förutsättningarna (endogen utveckling), för att nu fokusera på en så kallad ny-endogen modell där både exogena (yttre) och endogena (inre) faktorer beaktas (Bosworth et al. 2016).

Den ny-endogena modellen kombinerar den toppstyrda exogena modellen, som kan jämföras med den traditionella regionalpolitiken, med den endogena modellen, som lyfter fram betydelsen av de lokala resurserna och lokalt kollektivt engagemang (Terluin 2003). Den ny-endogena modellen förordar inte enbart att de lokala behoven behöver bemötas, utan också deras egen förmåga att utveckla sig själva (Ray 2006). Den ny-endogena modellen erkänner således dels behovet av externa källor till expertis och andra resurser, dels att lokal utveckling måste baseras på de lokala resurserna och interaktionen mellan lokala aktörer. På så sätt är den ny-endogena modellen ett kännetecken på den post-fordistiska utvecklingslogiken beskriven ovan. Ur ett samskapandeperspektiv kan kommunen anses ha i uppgift både att utveckla den lokala kompetensen och att fungera som en länk till externa resurser och expertis.

På det här forskningsfältet har begreppet social innovation (SI) på senare tid introducerats och verkar få en allt viktigare position (Kristensen et al. 2019; Lagendijk and Lorentzen 2007; Makkonen et al. 2020). Medan teknologisk innovation har ansetts driva den ekonomiska utvecklingen anses SI vara avgörande för socialt hållbar utveckling. Sociala innovationer är sociala i sitt ursprung och i sitt resultat: de adresserar sociala behov, lösningarna är sociala och de tas fram med hjälp av sociala resurser. I landsbygdsforskningen har SI setts som ett svar på geografisk och social marginalisering (Nel and Pelc 2020). Förväntningarna på begreppets användning i landsbygdsutveckling är de facto höga. Landsbygdsområden erbjuder i regel gynnsamma förutsättningar för SI, eftersom de innehåller små och sammanhållna gemenskaper (eng. communities; Bosworth et al 2016). Landsbygdsområdets karaktär

erbjuder både hinder och möjligheter: aktörerna som driver SI måste identifiera och värdera utmaningarna, som till exempel en besvärlig demografisk utveckling, och tillsammans försöka uppfinna nya lösningar som svarar mot utmaningarna (Richter and Christmann 2021).

Van der Have & Rubalcaba (2016) identifierar två huvudsakliga tolkningar av SI. Dels en i grunden sociologisk tolkning, fokuserande på "ny social praxis", dels en ekonomisk konceptualisering som täcker alla typer av innovationer med sociala fördelar. Europeiska Kommissionens definition kan sägas täcka båda delarna: "sociala innovationer kan definieras som utvecklingen och implementeringen av nya idéer (produkter, tjänster och modeller) för att svara mot sociala behov och skapa nya sociala förhållanden och samarbeten" (min översättning; European Commission 2013:6). Moulaert et al. (2013) har producerat en redigerad volym om SI som blivit central i SI-forskningen. Deras definition av SI omfattar att "fostra inkludering och välmående genom förbättrade sociala relationer och bemyndigande (empowerment) processer", samt att "socialt innovativa förändringar innebär en förbättring av sociala relationer" (min översättning). Vi ser därför dels en resultat-dimension av SI, omfattande specifika sociala innovationer som till exempel nya organiseringsstrukturer, dels en process-dimension, där inkluderingen och mobiliseringen av aktörer i sig föder socialt kapital och nätverksbyggande.

Neumeier (2017) beskriver på ett liknande sätt att SI-processen i sig skapar resurser som kommer till användning i framtiden (asset building for the future). Med andra ord handlar det om att lokala resurser (ex. organisationer, expertis, nätverk, natur och kultur) mobiliseras i SI-processer, och att själva inkluderingen av människor och resurser stärker det som kallas empowerment (mer om detta i nästa kapitel) av det lokala samhället (Moulaert and MacCallum 2019), det vill säga att människor och lokala samhällen bemyndigas att mobilisera och ta tag i problem själva. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att SI-processer inte är avgränsade till lokala platser, utan att de uttryckligen bygger nya relationer och identiteter, och överbryggar sociala och politiska gränser. Rurala samhällen har, liksom urbana, en mångfald av anknytningar, genom nätverk av föreningar, företag, skolor och andra organisationer, individers enskilda nätverk och så vidare. De här nätverken har olika geografisk utsträckning, de innebär kontakter till olika typer av resurser och de innehåller olika typer av expertis, vilka kan komma till användning i SI-processer (Nordberg et al 2020). Det utvecklingen av en SI gör är således att använda, utveckla och ställa om de här nätverken.

SI har på så sätt setts som en metod för att realisera lokal utveckling och tillväxt genom att öppna upp samhällen mot omgivningen, främja social inkludering och motarbeta ojämlikhet. Samtidigt är den lokala utvecklingen inte enbart en lokal fråga. Bock (2016) menar att SI förtjänstfullt lyfter fram orsakerna till marginalisering, nämligen att marginaliseringen är en del av en bredare process av social förändring som inte är specifik för de marginaliserade områdena, som exempelvis globalisering, ökad mobilitet, urbanisering och den globala finanskrisen. Tanken är att SI möjliggör en fokusering på de faktorer som är avgörande för rurala samhällens överlevnad, till exempel kapaciteten att organisera kollektiva åtgärder, och på så sätt identifiera de mekanismer som behöver åtgärdas, på varje enskild plats samt uppåt i förvaltningshierarkin. Sociala innovationer har framför allt lyft fram tillgången till tjänster och service på landsbygden och alternativa sätt att producera dem, till exempel genom digitala

lösningar eller nya typer av samverkan och synergier. Lösningar som kommit fram är bland annat olika typer av självagerande sociala företag och kooperativ, som är ett mellanting mellan offentliga och privata organisationer (Bock 2016; Neumeier 2017).

En viktig aspekt sett ur ett landsbygdsutvecklingsperspektiv är på vilket sätt SI-processer kan initieras. Neumeier (2017) noterar att sociala innovationsprocessers handlingsutrymme kan påverkas av den offentliga förvaltningen, men den lokala aktiviteten och engagemanget är svårare att influera utifrån. Neumeier påminner om att forskningen faktiskt konstaterat att utvecklingsprocesser som initierats av lokala aktörer, som genom sin närhet har möjlighet att skapa lokalt engagemang, också är de processer som är mest framgångsrika. Med andra ord är bottom-up-processer ofta framgångsrika medan top-down-processer lätt missar målet. Hur ska då en myndighet gå till väga för att uppmuntra sociala innovationer? I stor utsträckning handlar det om att lyckas initiera processer som i sig själva i förlängningen kan utvecklas till plattformar för ökad tillit och förbättrade nätverk. Butkeviciene (2009) förordar en down-up-strategi, där myndigheter på olika sätt främjar lokal institutionell kapacitet så att lokala resurser i förlängningen kan mobiliseras. Den här strategin liknar samskapande genom jämlika partnerskap.

Neumeier (2017) lyfter fram behovet av "connectors", det vill säga aktörer som för samman olika aktörer, idéer och finansiering för utvecklingssyften. Den sammanlänkande aktören är inte nödvändigtvis den som initierar processen, men är den som stöder idéns förverkligande (Dargan and Shucksmith 2008; Jungsberg et al. 2020). Aktören kan länka samman till exempel lokala föreningar med utbildningsorganisationer och andra källor till idéer och expertis och på så sätt skapa kontakter till nationella och internationella nätverk (Nordberg et al. 2020).

SI kan på det här sättet fungera som en metod för att identifiera mekanismer som behöver åtgärdas, på den lokala nivån upp till den transnationella, samt rikta insatser och anpassa dem enligt de lokala behoven. Samtidigt varnar Bock (2016) för att en fokusering på utveckling genom SI kan leda till ökad regional ojämlikhet, eftersom det finns en risk för att enbart redan resursstarka områden har möjlighet att utnyttja möjligheter, medan marginaliserade områden, som ofta saknar de nödvändiga resurserna, lämnar utanför utvecklingen. Här har myndigheter en tydlig roll att spela som en aktör som säkerställer jämlik behandling. Även i forskningen på den ny-endogena utvecklingsmodellen förordas att myndigheter bör spela en roll: "the state as co-ordinator, manager or enabler rather than as provider or director" (Shucksmith 2010:4), till exempel genom att "identify, build and communicate local assets in ways that can underpin local development" (Bosworth et al. 2016:430). Eftersom SI i stor utsträckning handlar om utveckling i det lokala finns det all anledning att undersöka kommunernas ansvar i frågan.

Lokala myndigheter som kommuner har mindre resurser än regionala och nationella sådana, men de har samtidigt mer kunskap om de lokala samhällena. Landsbygdsområdets styrkor, stark sammanhållning, tillit och närhet till den lokala myndigheten, borde ge kommuner förmågan att agera som den sammanlänkande aktören och stöda utvecklingsprocesser där svagheter kompenseras och möjligheter till utveckling tas till vara (Nordberg 2021). Nordberg et al. (forthcoming) har identifierat tre potentiella roller för en kommun: kommunen kan vara

en aktör som 1) identifierar och kartlägger möjligheter, 2) stöder och främjar utvecklingsinsatser, samt 3) säkrar framtiden för utvecklingsinsatsens resultat. Det går säkerligen att tänka sig även andra roller, men redan den här listan visar att kommunen kan ha en genomgående roll i lokala utvecklingsprocesser. I senare kapitel ska kommunens kapacitet och utrymme att stöda lokal utveckling fortsätta behandlas, men först ska vi se närmare på den andra parten i utvecklingsprocessen, nämligen civilsamhället.

2.2 Civilsamhället, empowerment och hållbarhet

Civilsamhället lyfts allt oftare fram som lösningen på statens ineffektivitet och svårigheter att hantera sociala problem i en allt komplexare verklighet. Finns en sådan kapacitet? Och vad är egentligen civilsamhället?

För att svara på frågorna behövs inledningsvis en kort historisk tillbakablick. Det var först i och med Upplysningen på 1700-talet som civilsamhället kom att beskrivas som något separat från staten. Tidigare, ända sedan de gamla grekerna och romarna, betecknade civilsamhället det civiliserade *politiska* livet vid sidan av det ociviliserade barbariska. Orsaken till den separation som gjordes under upplysningstiden kan beskrivas som ett behov av att tillskriva medborgarna ett oberoende från statens styrning, till exempel ekonomisk frihet och frihet för tanken (Villa 2007). År 1831 begav sig den franska politiska teoretikern Alexander De Tocqueville till USA för att studera det starka amerikanska civilsamhället på nära håll. Året innan hade Hegel från ett föreläsningsspodium i Berlin avfärdat det amerikanska samhället som outvecklat – Hegel menade att civilsamhället fått en stark roll som en direkt följd av att den unga amerikanska staten inte var färdig och att landet som ett resultat saknade ett utvecklat offentligt liv. Väl framme i USA märkte Tocqueville mycket riktigt statens frånvaro, men överraskades samtidigt av att samhället i stor utsträckning ändå fungerade av egen kraft. Landet hade ett välutvecklat offentligt liv, men det verkade inte genom staten, utan genom lokala organisationer och institutioner. Tocqueville sammanställde sina erfarenheter i sitt storverk *Democracy in America*, där en central slutsats är att civilsamhället är något som bör skyddas från alltför stark statlig inblandning.

Sedan dess har civilsamhället definierats som något i huvudsak gott, civilsamhället som en resurs för samhällsutvecklingen i stort och ett folkets handlingsutrymme, där personlig, ideologisk och kollektiv strävan kan husera. Under olika tidsperioder, regimer och ideologier har civilsamhällets roll och position i samhället sedan varierat. Under uppbyggnaden av välfärdsstaten i västvärlden på 1900-talet fick staten en allt mer dominerande roll då allt fler av de uppgifter som civilsamhället skött om togs över av staten. Efter 1970-talets oljekris och den efterföljande nyliberalismens framsteg kom den här utvecklingen återigen att svänga.

Med en strävan efter att minska statens uppgifter vändes blickarna åter mot andra aktörer, i första hand den privata sektorn, men även civilsamhället i stort. Sedan 1980-talet och New Public Managements (NPM) insteg har den offentliga förvaltningen alltmer inbjudit andra aktörer än myndigheter att delta i tjänsteproduktionen. Tankegången har varit att managementmetoder från den privata företagsvärlden, med bland annat konkurrensutsatta upphandlingsförfaranden, ska effektivisera tjänsteproduktionen. En viktig pådrivande faktor har också varit EU:s konkurrensregler, med målsättningar om att öka mångfalden av utbudet,

innovationsgraden i tjänsteproduktionen och en minskning av kostnaderna (Montin 2016). Den här utvecklingen har framför allt givit den privata sektorn en större roll, medan civilsamhället med dess föreningar inte på samma sätt haft möjlighet att delta i det förfarande som upphandlingar följer. Civilsamhällets ökande deltagande i välfärdstjänsteproduktionen har dock diskuterats en längre tid, i Finland ända sedan den ekonomiska krisen på 1990-talet.

Det begrepp som använts för att beteckna civilsamhället har varierat. Begreppet tredje sektorn kan härledas till Amitai Etzioni (1973) på 1970-talet. I Finland introducerades begreppet på 1980-talet av Vappu Weijola (1985) på Arbetskraftsministeriet och kom att dominera i den offentliga debatten på 1990-talet. Sundback (2010) menar dock att tredje sektorns popularitet som begrepp var knutet till den ekonomiska krisen och de NPM-influerade reformer som genomfördes. Sundback konstaterar att begreppen medborgarsamhälle/civilsamhälle (kansalaisyhteiskunta på finska) vunnit mark sedan dess i det nordiska sammanhanget. Samtidigt är civilsamhälle/medborgarsamhälle problematiska begrepp att använda då definitionen och avgränsningen är flytande, särskilt eftersom familjer, hushåll och politiska partier också inkluderats. I Sverige har en definition använts där civilsamhället inkluderar allt utom staten, det vill säga även företag. I och med introduktionen av IOP-modellen i Sverige har termen "idéburen sektor/organisation" etablerats för att tydliggöra skillnaden till företag. I Finland har föreningar en tydlig definiering i och med den unika föreningslagen.

I den internationella forskningen används allmänt begreppet Non Profit Organization (NPO), vilket markerar skillnad till privata företag och kan sägas motsvara Sveriges Idéburen organisation. Ett närliggande begrepp är Non Governmental Organizations (NGO), som på ett liknande sätt markerar skillnaden till myndighetsorganisationer. En central forskare på området är Lester Salamon, som publicerat forskning på samarbetet mellan myndigheter och föreningar sedan 1980-talet. Det existerar således en rätt gedigen forskning på området, men de flesta studier är gjorda utanför Norden.

I det här sammanhanget bör även den så kallade fjärde sektorn lyftas fram. Forskare har velat introducera den här sektorn för att den tredje sektorn inte ska bli en "rest-kategori" för aktörer som inte definieras som offentliga eller privata (Corry 2010). Med införandet av den fjärde sektorn särskiljs det organiserade civilsamhället, det vill säga framför allt föreningar, från familjer och enskilda individer. Engagemang i den fjärde sektorn är mer flexibelt än i traditionella föreningar, eller för den delen i politiska partier. Genom introduktionen av den fjärde sektorn kan det därför sägas att forskare velat adressera den allt svagare samhörigheten och organiseringen i civilsamhället (se nedan), och att förändringar alltmer söks genom tidsmässigt kortare engagemang och ensaksrörelser. Den fjärde sektorn har redan fått genomslag i Finland, inte minst på regeringsnivå (KANE 2017). Rask et al. (2020) konstaterar att deltagandet i den fjärde sektorn kan sänka tröskeln för att delta, men samtidigt menar författarna att det finns en risk för underordning och stigande ojämlikhet. En förening med ett allmännyttigt uppdrag, som en hembygdsförening eller organisation som hjälper människor i nöd, har ett syfte inskrivet i sina stadgar, vilket en aktivism i fjärde sektorn inte nödvändigtvis behöver innebära. Rask et al. (2020) efterfrågar verksamhetsregler även för fjärde sektorn. Den här rapporten fokuserar på partnerskap mellan organisationer och kommuner, men i praktiken kan ett engagemang för ett särskilt behov ha sitt ursprung i den fjärde sektorn. För

att få form som ett partnerskap måste dock det här engagemanget finna hemvist i en registrerad förening.

Nätverksstyrningen (governance) har gjort att kvaliteter som hänger samman med civilsamhället blivit allt viktigare. Tilliten mellan olika aktörer, inte bara till myndigheter, blir avgörande: nätverksbyggande underlättas till exempel genom kvaliteter som socialt kapital. Igen vänds blickarna alltså till civilsamhället då det gäller befolkningens välfärd och samhällets utveckling. Civilsamhällets organisationer anses också ha unik kapacitet att främja pluralism och bygga tillit och samarbete, bygga socialt kapital, och även utgöra plattformar för dialog och samproduktion av tjänster (Anheier 2005; Edwards 2004). Tocquevilles grundläggande tankegång, att civilsamhället måste skyddas från staten, är något som också kan tillskrivas sentida forskare som Robert Putnam, som varit en förgrundsfigur för forskningen på socialt kapital. Brandsen et al. (2017) menar dock att situationen nu är den motsatta till den som Tocqueville skisserade: på grund av att civilsamhället försvagats under en rad årtionden är det centrala nu inte att skydda civilsamhället från staten, utan staten måste verka för att *återuppliva* civilsamhället.

Brandsen et al. lyfter fram inflytelserika samhällsvetares forskning, som Beck (1992), Giddens (1990) och Bauman (2000), som alla på sina sätt beskrivit hur samhället blivit alltmer turbulent och fragmenterat - "liquid modernity" i Baumans språkdräkt. Det handlar om den generella individualiseringen av samhället, att sociala band i sociala grupper försvagas (ex. lokala samhällen, arbetarrörelser), att en växande urbanisering och migration ger mer anonymitet och svagare sammanhållning, att informationsteknologin leder till en kulturell fragmentering och en försvagning av traditionella lokala gemenskaper och så vidare. Brandsen et al. menar att situationen är så kritisk att civilsamhället nu måste återupplivas och till och med "tillverkas" (manufacture) igen, det vill säga, staten måste arbeta för att vitalisera och omforma ett döende och fragmenterat civilsamhälle.

Staten och nationen lever åtskilda tillsammans, som Baumann uttryckte det. Det betyder att då statens position inte längre vilar på den nationella sammanhållningen så riskerar statens åtgärder att uppfattas som illegitima, något som inte minst varit synligt genom de senaste årens växande populistiska rörelser. Ett relaterat problem är globaliseringens negativa följder, som gjort vissa orter till förlorare i den globala finanspolitiska konkurrensen och på så sätt skapat missnöje och legitimitetsunderskott (Brenner & Theodore 2002). Stater har därför tvingats agera för att knyta an till civilsamhället igen, att på olika sätt återuppliva civilsamhället och dess förtroende för staten. Framför allt har det här gjorts genom olika typer av nätverksstyrning och inkludering av medborgare genom till exempel deltagandeplanering, medborgarråd och samproduktion (co-production) av tjänster (Pestoff 2012; Verschuere et al 2012). Ett problem med det här angreppssättet är att staten inte kan använda sina traditionella byråkratiska styrmedel för att påverka andra organisationer, dels för att de helt enkelt inte är effektiva styrningsmetoder i nätverk, dels för att stark hierarkisk styrning i sig riskerar förstöra den lokala aktiviteten, och dels för att andra organisationer lätt byråkratiseras, vilket riskerar förstöra deras verksamhetsförutsättningar (Brandsen et al. 2017; mer om detta i följande kapitel).

Ett centralt begrepp i det här sammanhanget är det svåröversättliga *empowerment*, på svenska närmast bemyndigande, eller ökande av egenmakt. Definitionerna varierar men i huvudsak omfattar begreppet att medborgarnas position och handlingsutrymme stärks på ett eller annat sätt. Laverack & Wallerstein (2001) summerar forskningen på begreppet och menar att det använts för 1) personlig utveckling, 2) utveckling av små gemensamma grupper, 3) medborgarorganisationer, 4) partnerskap och 6) social och politisk aktion (s. 182). Författarna menar att en gemensam faktor för de olika perspektiven är att empowerment främjas då människor går från individuellt till kollektivt handlande. Empowerment kan på det sättet uppfattas som en process där deltagandet av medborgare i sig har en förändringspotential av det lokala samhället genom att det kan skapa plattformar och handlingsutrymmen. Den här kapacitetsförhöjande potentialen är också något som lyfts fram i forskningen på social innovation, som konstaterades i det föregående kapitlet (Neumeier 2017).

Bailey & Pill (2015) fastslår ändå att de åtgärder som vanligen genomförs, olika typer av deltagande i avgränsade aktiviteter som planering eller produktion av tjänster, sällan adresserar maktfrågan, att deltagandet faktiskt får relevans och att deltagarna på så sätt kan känna sig verkligt bemyndigade (cf. Nordberg 2014). Bailey & Pill konstaterar att det här är olyckligt då maktfrågan är den verkligt centrala frågan för empowerment. Något som också konstaterats i forskningen på sociala innovationer (Bock 2015) är att initiativ ovanifrån, top-down från myndigheter, generellt lyckas sämre, medan initiativ nerifrån, bottom-up från lokalbefolkningen, ofta har större långsiktig bärighet (cf. Owen et al 2007:58). Likaså är det oftast platser som redan har kapacitet, som har resursfulla individer och organisationer och kontakter till andra platser och organisationer, som lyckas mobilisera för förändring och genom den processen främja empowerment.

Ur ett myndighetsperspektiv bör därför insatser riktade till resurssvaga platser inleda med att skapa tillit och plattformar för gemenskap bland lokalbefolkningen och gentemot myndigheten (Nordberg 2020). Bailey & Pill (2015) betonar att åtgärden att ge utrymme för deltagande i sig inte leder till empowerment, utan det centrala är snarare den lokala förmågan att formulera behov, kapaciteten att mobilisera resurser och maktutrymmet att forma, eller i alla fall ge input till, den aktivitet och de tjänster som platsen är berörd av. När det gäller forskningen på partnerskap, som vi ska strax ska se, är slutsatserna ofta liknande, att ett lyckat partnerskap kräver ett samarbete byggt på inkludering, jämlikhet och en kontinuerlig dialog. Det här backas upp av Best & Myers (2019:203) forskning på nya lösningar för tillhandahållande av social- och hälsovård i rurala områden, nämligen att långsiktig hållbarhet inte uppnås på landsbygden genom att ensidigt fokusera på servicens tillgänglighet utan istället på de nätverk och relationer som konstrueras då samarbetslösningar tas fram.

Civilsamhället och dess empowerment tillsammans med tilliten till myndigheter och aktörer som är aktiva i den gemensamma samhällsutvecklingen kan på så sätt sägas vara centrala framtidsfrågor. Samtidigt har forskningen i offentlig förvaltning alltmer kommit att fokusera på hur servicens värde för användaren kommer till, vilket visat sig vara ett skifte som ger banbrytande slutsatser.

2.3 Ett fokus på servicens värde snarare än dess organisering

Samarbete över sektorsgränser stöter snabbt på svårigheter. Myndigheter, företag och föreningar följer olika logiker och normer för sitt agerande, vilket är något som måste adresseras när samarbeten planeras. Forskningen tyder ändå på att svårigheterna är mödan värd, att *samskapande* (co-creation) mellan myndigheter och civilsamhället är fördelaktigt för att hitta nya lösningar på komplexa sociala problem, samt för att fördjupa deltagandet och demokratin (Thuesen & Tanggaard 2021). Vad krävs för att olikheter mellan föreningar och myndigheter ska överbryggas, styrkor komma till användning och synergier uppstå?

Salamon & Toepler (2015) menar att det finns en förutfattad mening om att staten och civilsamhället har så olika agendor och följer så olika handlingsmönster att de är antingen likgiltiga till eller antagonistiska gentemot varandra. I verkligheten är de här två sfärerna invävda i varandra och väsentligen delar av ett och samma samhälle, så författarna frågar sig därför varifrån en sådan missuppfattning kommer ifrån. De hittar till att börja med ett svar i välfärdsstatens utbyggnad på 1900-talet, som följdriktigt givit andra institutioner, som civilsamhällets föreningar, en minskad roll. Från den politiska vänstern, med en vilja att expandera statens sociala problemlösarroll, fanns det orsak att undervärdera föreningarnas kapacitet, medan det från högerhåll också fanns orsak att negligera samarbeten mellan myndigheter och föreningar då ett sådant samarbete bestred det konservativa narrativet att en stark stat motverkar frivilligorganisationers verksamhet.

En annan orsak menar Salamon & Toepler är att de samhällsdominerande ekonomiska demand- och supply-teorierna inte har kraft att förklara varför just staten och civilsamhället samarbetar och ingen annan organiseringsform används, till exempel för att möta ett behov som staten inte tillgodoser. Författarna lyfter istället fram Voluntary Failure Theory (Salamon 1987; Wolpert 2003) som uttryckligen försöker förklara varför just den här typen av samarbete uppträder. I korthet motsätter sig den här teoribildningen att föreningar träder in endast då staten och marknaden misslyckats med att möta ett behov. I stället definieras föreningars engagemang som den första responsmekanismen på brister, det vill säga en motvikt mot statens långsamhet och företags ointresse eller oförmåga att reagera på behov som uppträder i vardagen.

En annan väsentlig teoribildning som Salamon & Toepler (2015) lyfter fram är New Governance, det vill säga den vetenskapliga diskurs som förklarar skiftet från government till governance, från statlig produktion och styrning före 1980-talet till samproduktion och nätverksstyrning under de senaste decennierna. En reaktion på det nätverkssamhälle som uppträdde i och med införandet av NPM-metoder var en teoribildning som kallas New Public Governance (NPG; Bevir 2010). Genom NPG läggs fingret på det styrningsproblem som NPM skapade för staten. NPG fokuserar på samspelet mellan olika aktörer, inte minst genom de redskap som staten har tillgängliga för det indirekta styre som nätverksstyrning innebär. Den här typen av redskap brukar även kallas Metagovernance (Peters 2010; Nordberg 2017:24–26; Gjaltema et al. 2020), och hit räknas till exempel finansiering, reglering och övervakning, programplanering, och främjande av värderingar och tillit. Uster et al. (2019) använder inte begreppet metagovernance, men beskriver på sitt sätt ändå myndighetens utmaning att styra aktörer som den inte kan styra direkt. Uster et al. identifierar tre typer av verktyg, som i allt

väsentligt också fångar de redan nämnda exemplen: 1) tillhandahållning av resurser, 2) inkludering av aktörer i beslutfattningsprocesser, 3) övervakning, kontroll. Följaktligen utkräver NPG en ny typ av roll av staten/kommunen, till exempel genom att tjänstepersonen inte mera bara är en byråkrat, utan rollen kräver även kompetens som nätverksbyggare, kommunikatör och förhandlare.

Fokus i förvaltningsforskningen har på det här sättet i stort sett legat på serviceproduktionens organisering snarare än på tjänsternas värde för användarna. Det här gäller den traditionella Weberska byråkratin, NPM-skolan, New Governance, samt mer sentida koncept som co-production och Service-Dominant Logic (Osborne et al. 2013). Det som nu är synligt i forskningen är ett allt starkare fokus på servicens värde snarare än dess organisering växer fram. Det här skiftet ser ut att bli banbrytande för den offentliga förvaltningen.

Grönroos (2019) förklarar att serviceproduktionens organisationer i praktiken inte kan producera servicen själva. De kan bara utveckla *erbjudanden* om service, ett potentiellt värde som skapas först i det ögonblick då någon använder servicen. Användarna av servicen bestämmer därmed om servicens användning av resurser är värdefull för dem, samtidigt som de också är med och skapar det värde som de resurserna då ger upphov till. Ett allt större fokus på *samskapande av värde*, på engelska *value co-creation*, är en relativt ny ansats och anses vara ett paradigmskifte i forskningen såväl som i förvaltningspraktiken (Hodgkinson 2017; Fox et al 2021; Osborne et al. 2021, Torfing et al, 2021).

Frågan om användningen av resurser för att producera service bestäms på så sätt av användarna. Grönroos (2017) menar därför att analyser av hur värdet produceras inte kan bli synligt i övergripande makro-analyser, utan för att kunna dra slutsatser krävs ingående insikter i användarnas vardag och deras sociala och emotionella kontexter. Det här betyder att frågan om *hur* en service produceras blir minst lika viktig som *vad* som produceras. I nästa steg innebär den här insikten att serviceproduktion inte kan planeras och produceras utan en grundlig förståelse för samspelet mellan producent och användare. En kanske än mer omstörtande slutsats är att den här insikten kräver en annan nivå av bemyndigande av användaren än vad den offentliga förvaltningen är van vid, att myndigheten och användaren blir mer jämbördiga i sitt förhållande.

Det här forskningsfältet ritar nu konturerna för en offentlig serviceproduktion som fokuserar på bruket av tjänster och den kontext som de brukas i. Service förstås här som en *produktion av relationer* snarare än produkter eller förutbestämda serviceerbjudanden (enligt NPM-förståelsen). Den här förståelsen öppnar upp serviceproduktionen som *processer* där användaren av servicen är i centrum. Processen är enligt Osborne et al. (2021) placerad i ett större ekosystem för offentliga tjänster (public service ecosystem). Ett sådant ekosystem består av en mångfald av aktörer och intressenter som alla bidrar till på vilket sätt servicen uppfattas och uppskattas. Servicens värde är på så sätt ett resultat av förhållanden på olika nivåer, allt från det som utgår från den enskilda individens livsomständigheter, till gruppdynamiker, kulturella omständigheter och normer, samt den större samhälleliga kontexten. Organisationer och enskilda tjänstepersoner som producerar servicen måste följaktligen ha en

förståelse för hela det ekosystem där servicen används, inkluderande också den mångfald av organisationer som en medborgare möter i sin vardag.

Att skifta fokus till servicens värde innebär således att definieringen av vad som bidrar till att ge servicen värde blir centralt att förstå. Ekonomer har försökt göra uträkningar på till exempel tjänsters bytesvärden och bruksvärden, men en sådan enkel förståelse av värde är inte på långt när tillräcklig för den mångfald av värdetyper som existerar (Vakkuri & Johanson 2020). Strokosch & Osborne (2020) menar att värdet bestäms i fem olika dimensioner: 1) personligt välmående, både kortsiktigt (ex. genom att få hälsovård) och långsiktigt (ex. genom hälsosam livsstil, förebyggande vård), 2) övergripande livsomständigheter, inkluderande personlig självständighet, 3) servicens effekter, innefattande påverkan på sociala och ekonomiska behov, 4) skapande av kapacitet, dvs. den samhällsliga kapacitet som organisationer skapar genom de tjänster de erbjuder, 5) samhällsvärde, till exempel genom att servicen ökar den sociala inkluderingen.

Genom de här dimensionerna läggs också tonvikt på värdets tidsdimension, att det finns kortsiktig tillfredsställelse liksom mer långsiktiga värden som omfattar hela livsupplevelsen Osborne et al. (2021:6). Likaså betonas en framtida kapacitet till förändring, det vill säga att en service kan ge möjligheter i framtiden som kanske inte är överskådliga för stunden. Till exempel kan enbart deltagandet i samskapande aktiviteter göra att människor utvecklas och får kapacitet att hantera utmaningar i framtiden (Ongaro 2017).

Ett växande forskningsintresse riktas även mot det som kallas offentligt värde (public value). Torfing & Sørensen definierar public value som "something that adds value to the public sphere and is valued by citizens" (2019:4). Författarna menar att det i stor utsträckning är strävan efter public value som bör vara ledstjärna för offentliga organisationers verksamhet. Public value, det gemensamma värdet, är något som bestäms gemensamt av en lång rad nyckelaktörer i samhället, som politiker, tjänstemän, enskilda intressenter och medborgarna i stort. Den förståelse som public value ger bidrar på så sätt inte till någon ytterligare dimension av värde utöver definitionen ovan, men det betonar en politisk dimension, att värdet kan vara omtvistat och att det förändras över tid.

Värdet är således mångdimensionellt och mångfacetterat. Den ena dimensionen påverkar starkt den andra, och sammantaget visar dimensionerna det värde som en tjänst skapar. En följd av den här förståelsen av servicens värde är att det står klart att det är nästan omöjligt att på förhand och på avstånd förutse vilket värde en tjänst kommer att få. Följaktligen är det även svårt att ovanifrån designa tjänsten så att den passar de behov som individer och lokala samhällen har. Inte minst beror det här på att den tekniska kvaliteten inte är den enda determinanten; värdet är även avhängigt relationer och gränssnitten mellan tjänsternas användare och organisationerna som står för dem. För att ett enskilt behov ska kunna uppfyllas kan en lång rad av aktörer behöva bli involverade, allt från individer till föreningar och andra typer av organisationer.

Vakkuri & Johanson (2020) menar att värden som är relevanta för samhället inte produceras av individuella offentliga organisationer eller enskilda företag, utan det är helheten, interaktiva och kollektiva processer, som i slutändan determinerar resultaten. Här närmar vi

oss igen diskussionen om nätverksstyrning. Strokosch & Osborne (2020) argumenterar för att offentliga organisationer är de aktörer som måste ta ansvaret för att de behov som finns i samhället adresseras. Den offentliga organisationen ska enligt det här synsättet medla mellan olika intressen och skapa förståelse för de behov som finns och hjälpa till att staka ut en väg för hur de kan adresseras. Torfing & Sørensen (2019) menar att det här omskapar de offentliga organisationerna från att vara enbart utövande myndigheter till att bli en plattform för samskapande av gemensamma värden.

Vad den här forskningen pekar ut är således en ny uppgift för myndigheter: att skapa plattformar för dialog, samstyrning och samskapande, med tjänstepersoner som verkar som medlare och facilitatorer. Det här innebär inget mindre än en radikal kursändring för organisationer som kännetecknas av ett starkt stigberoende.

Den uppmärksamme läsaren märker nu att det går en rät linje mellan landsbygdsutveckling genom sociala innovationer, behovet att återuppliva civilsamhället och den riktning som forskningen pekar ut åt den offentliga förvaltningen. Den gemensamma punkten är staten och kommunen som skapare av plattformar för dialog och samskapande. Emellertid är det så att ett ökat utrymme för deltagande och dialog med aktörer i samhället förordats en längre tid, inte minst genom de New Public Governance-verktyg som presenterats tidigare, vilket även är synligt i lagstiftningen. Anledningen till att sådana målsättningar inte har efterlevts kan framför allt härledas till ett stigberoende, vilket vi nu riktar intresset emot. Genom att introducera en partnerskapsmodell har strävan i det här projektet varit att synliggöra de hinder som existerar för en kommun att bli mer samskapande i fråga om servicens värde. I följande kapitel läggs fokus på förhållandet mellan första och tredje sektorn och det stigberoende som hindrar samarbeten från att uppstå.

2.4 Partnerskap som lösning

Ett partnerskap är ett samarbete där två eller flera parter är överens om att samarbeta för ett gemensamt intresse. Utgångspunkten är en större jämbördighet mellan parterna än vad som är fallet i till exempel upphandlingar, bidragsgivande eller hörande i olika former av deltagandeprocesser. Kan partnerskap vara en bättre lösning för att revitalisera civilsamhället med empowerment och långsiktigt hållbara lösningar som målsättning? Vilka är de facto och de jure hinder för att partnerskap ska kunna växa fram?

2.4.1 Relationen mellan första och tredje sektorn

Salamon & Toepler (2015) menar att myndigheter och föreningar till och med är ideala samarbetspartners eftersom deras svagheter och styrkor kompletterar varandra. Författarna menar att föreningar är de enda av samhällets aktörer där individuella initiativ kan mobiliseras för det gemensamma bästa. Vinstdrivande företag kan också ta individuella initiativ, men enbart med företagets eget bästa i åtanke, medan de offentliga organisationerna agerar för det gemensamma bästa, men inte genom individuellt initiativ. Det är detta som Salamon & Toepler menar är vad som gör föreningar troligare som första försvarslinjen snarare än det offentliga eller det privata. Med andra ord kan föreningar agera betydligt snabbare än statliga organisationer då impulser till åtgärder inte behöver gå igenom det

politiska och byråkratiska maskineriet. Samtidigt har föreningar brister som myndigheter kan kompensera, som att ta fram resurser och expandera verksamheten, samt bidra med professionalism och expertis. Myndigheter framom föreningar har också en förmåga att se skillnad på rättigheter och privilegier, och att beakta även andra än den egna gruppen eller området. Det här relaterar förstås till myndighetsrollen, att myndigheter har lika behandling som princip. Salamon & Toepler vidhåller även här att kombinationen av egenintresse och myndighetsansvar gör föreningar till ideala samarbetspartners.

Knutsen (2017:1380) refererar till Chen et al. (2013), som beskriver skillnaden mellan myndighetens och föreningens sätt att handla med hjälp av begreppen "byråkrati" och "kollektivitet" (eng. bureaucracy och collectivity). Organisationer som handlar enligt den byråkratiska modellen följer principer som effektivitet, reglementen, fördelning av arbete och hierarkier. Förutsägbarhet och stabilitet uppnås på det sättet genom en avpersonifiering av verksamheten, genom regler, hierarkier och professionalitet. Byråkrati ger också möjlighet till standardisering, något som främjar jämlikt behandlande och ansvarsutkrävande. Kollektivitetens principer är i stället flexibilitet, lyhördhet gentemot medlemmarnas intressen, jämlikhet och demokratisk praxis. Föreningar agerar enligt normer, frivillighet och social kontroll, det vill säga faktorer som inte kan styras eller kontrolleras. Kollektiviteter värderar det gemensamma syftet, medan byråkratier värderar expertis och hierarkisk position. Byråkratins standardisering fungerar samtidigt inte så bra i situationer som kräver snabbhet och flexibilitet. Skillnaderna mellan de två är således grundläggande för deras respektive handlingsmönster. Thuesen & Tanggaard (2021) studerar koordineringen av lokala byaplaner och regionala planer och drar liknande slutsatser om svårigheten för byråkratier och kollektiviteter att hitta samstämmighet. Voorberg & Bekkers (2018) menar att de här olikheterna gör att förhållandet mellan myndigheter och föreningar ofta lider av en ömsesidig misstänksamhet, och att långsiktighet i samarbetsförsöken är nödvändig. Det tar tid för tillitsfulla förhållanden att utvecklas, men när tilliten väl etablerats kan samarbetet bära frukt.

Thuesen & Tanggaard (2021) hänvisar till Owen et al. (2007), som med hjälp av begreppet "bridging" försökt visa på vilket sätt skillnaderna kan överkommas. Samarbetet behöver *koordinering*, det vill säga likriktning av uppfattningar och målsättningar genom dialog, med syftet att utveckla en gemensam identitet. Torfing (2018) lyfter fram behovet av det han kallar boundary spanners, det vill säga aktörer som knyter samman olika organisationer. Thuesen & Tanggaard hittar hinder till samarbetet främst i myndighetens silotänkande, standardisering, kontroll- och besparingsiver, samt bristande personalresurser i syfte att föra en ingående dialog. Det här gör att myndigheten har svårigheter att uppfatta och hantera den mångfald som finns i det lokala och att det lokala alltid är knutet till en specifik lokal kultur (mer om detta i kommande kapitel). Thuesen & Tanggaard (2021) konstaterar att de bristande förutsättningarna för dialog gör att tillit inte kan byggas. Owen et al. (2007:73) menar att uppnå "quick wins" är ett sätt att hålla uppe det lokala intresset för samarbetet, medan myndighetens förtroende för processen kräver att föreningens arbete är helhjärtat och kvalitativt. En annan viktig faktor är att myndigheten avsätter personalresurser för att hantera samarbetet och föra dialog (Owen et al. 2007; Thuesen & Tanggaard 2021).

Uster (2019:127) anser i det här sammanhanget att hierarki och övervakning helt enkelt inte är effektiva styrningsverktyg. I stället är det mjuka styrningsmetoder som är att föredra, det vill säga de två första typerna av metagovernance-verktyg beskrivna ovan, tillhandahålla resurser och inkludering av aktörer. Knutsen å sin sida menar att skillnaderna i handlingsmönster mellan myndigheter och föreningar leder till konflikter, som i de flesta fall försvagar föreningens grundläggande värden, frivillighet och ideal. Då byråkratiska regler sätts in i situationer där social kontroll råder försvagas tilliten samtidigt som det ideellas motiv att delta, föreningens hela syfte, riskeras. Knutsen drar slutsatsen att maktfrågan är det grundläggande problemet, det vill säga att föreningar måste kunna delta i den specifika verksamheten på ett jämbördigt sätt.

En fördel med partnerskap mellan föreningar och myndigheter är den flexibilitet som föreningar erbjuder, samt att frivillig arbetskraft kan sänka kostnader (Feiock & Jang 2009). Owen et al (2007:67) menar att en nytta med samarbetet är att lokalbefolkningen känner empowerment, att deras strävan tas på allvar och att detta i sig gör att den lokala aktiviteten stärks. Från myndighetens sida kan samarbetet samtidigt ge legitimitet åt verksamheten.

Nackdelarna med partnerskap härrör i stor utsträckning till att föreningarnas ideella drivkraft riskeras i samarbeten där föreningar antingen blir beroende av statlig finansiering, eller där föreningarna påtvingas den offentliga sektorns byråkratiska handlingsmodell. Den konkurrens som NPM förde med sig, som är tänkt att ge effektivitet och ändamålsenlig service, är också något som inte passar föreningarnas frivilliga karaktär (Knutsen 2017). Föreningarna tvingas in i företagsliknande beteenden, en marknadsisering av föreningarna, vilket dels riskerar "andan av frivillighet", dels att föreningen inte kan uttrycka sina värderingar, dels att de inte kan stå till tjänst för det lokala samhället fullt ut. Samtidigt riskeras föreningarnas legitimitet i allmänhetens ögon. När föreningar ingår partnerskap är det således nödvändigt att myndigheten i fråga beaktar och värnar om den frivillighet och ideal som är föreningarnas grund och livskraft (Knutsen 2017).

Å andra sidan finns det också en risk att kommunen blir beroende av en förenings tjänster i långvariga samarbeten och att föreningen då oskäligt kan höja sina avgifter (Uster et al. 2019:128). Uster et al. (2019) lyfter också fram risken med nätverksstyrning (governance) överlag, att partnerskap över sektorer kan göra att det formella ansvaret för de berörda verksamheterna blir otydligt. I stället kommer legitimiteten att vara beroende av att demokratiska värderingar och principer följs, det som allmänt brukar beskrivas genom begreppet "good governance" (Sørensen & Torfing 2007). Fördelarna och nackdelarna med partnerskap sammanfattas i Tabell 1.

Tabell 1. Fördelar och nackdelar med partnerskap mellan myndigheter och föreningar.

Fördelar	Nackdelar
<ul style="list-style-type: none"> - Flexibilitet och snabbhet, ex. att forma och upplösa organisationer eller reagera på behov - Finns ofta färdigt nätverk, institutionell struktur - Aktiviteten blir mer småskalig vilket ger möjlighet till skraddarsydd produkter - ... vilket resulterar i en diversitet av serviceinnehåll och institutionell struktur - Möjlighet att undvika fragmentering skapad av statens silo-tänkande, aktiviteter kan överbrygga sektorer utgående från det specifika behovet - Bättre tillgång till frivilliga krafter och på så sätt mer kostnadseffektivt - Potential att ge fördelar för andra sociala värden samtidigt som den huvudsakliga verksamheten - Utan profitbehovet kan sämre ekonomiska lägen hanteras enklare än företag, vilket gör samarbetena mer långsiktiga - Kan bättre än offentliga sektorn identifiera befolkningens behov - Föreningen blir myndighetens länk mellan individen och lokal community - Lokalbefolkningen bemyndigas, vilket stärker den lokala aktiviteten - Verksamhetens legitimitet ökar 	<ul style="list-style-type: none"> - Problem med övervakning, ansvarighet och koordinering - Föreningar ser problem med förlust av autonomi då starkt beroende av statlig finansiering stör det drivande ideella syftet - Risk att förening byråkratiseras med kraven från staten om dokumentering, vilket äventyrar föreningens utveckling, föreningens egenmakt äventyras, dess förmåga att utvecklas självständigt - För odetaljerade avtal riskerar att föreningar levererar det de vill snarare än det som staten vill ha av partnerskapet - Om myndigheten blir beroende av föreningens tjänster kan tjänsteproduktionen bli dyr

Knutsen (2019:1379) konstaterar att det överhuvudtaget finns mycket begränsat med forskning på hur de negativa konsekvenserna av de olika kulturerna i föreningar och myndigheter ska överkommas. Knutsen pekar dock på det som kallas *Stewardship theory* som en möjlig väg framåt (Van Slyke 2007). Utgångspunkten här är att myndigheten och föreningen ska ha en gemensam målsättning och att samarbetet baseras på tillit, rykte och inkludering av aktörer. Uster et al. (2019) drar en liknande slutsats, att samarbeten där kommunikationen är fortgående är de mest framgångsrika, där myndighetstjänstepersonen fungerar som en kommunikatör snarare än byråkrat. Det är det kollektiva behovet som bör vara i fokus, det vill säga att måluppfyllelse är det enda väsentliga för de parter som deltar i

partnerskapet. De här premisserna liknar den ideala partnerskapsmodell som använts i det föreliggande projektet.

Van Slyke (2007) menar att den här typen av förhållande är särskilt genomförbart när det gäller tillhandahållande av sociala tjänster, eftersom målsättningarna ofta är liknande mellan organisationerna på det området. Det väsentliga tillvägagångssättet är inkludering av parterna i alla delar av aktiviteten, från initial planering till genomförande. Byggnad av tillit är det absolut centrala, vilket innebär att myndigheten litar på att föreningen genomför sin del av partnerskapet utan övervakning, och att föreningen litar på att myndigheten håller sina delar av avtalet. Van Slyke (2007:165) menar att den här typen av förhållande är kostsammare i början för myndigheten, då det kräver att mycket arbetstid investeras, men att det i slutändan kan bli en besparing då allt mindre tid krävs vartefter tillit, samsyn och överenskommelser växer fram.

Här lyfter en del forskare fram att myndighetens karaktär och inställning på många sätt är avgörande. Vi kommer att återkomma till detta längre fram, men kan redan nu konstatera att myndighetens och den enskilda tjänstepersonens vana att samarbeta med tredje sektorn har stor betydelse när nya former av samarbeten ska utvecklas. Finns tradition i organisationen att vara mottaglig för respons från det omgivande samhället, finns det en vana att sträva efter att bygga tillitsfulla och långsiktiga förhållanden med tredje sektorn? Bekkers & Tummers (2018) menar att i samarbeten med tredje sektorn är det myndighetsorganisationen som har merparten av ansvaret för att målsättningarna ska nås. Författarna menar att det är myndighetens mottaglighet för det behov som ska adresseras som avgör om partnerskapet blir lyckat, det vill säga, det handlar om myndighetens förmåga att låta det lokala behovet styra utvecklingen av partnerskapet.

Ett relaterat förhållande är att forskningen alltmer börjar lyfta fram pull-faktorer snarare än push-faktorer, med andra ord att vi mer borde fokusera på vad som lockar tredje sektorn till samarbete snarare än vilken struktur som möjliggör det. Murray et al. (2010) lyfter till exempel fram att ge inspiration, att följa andras exempel och att stöda kunskapsutvecklingen i andra organisationer är metoder som kan vara till fördel för myndigheter som vill utveckla samarbeten med tredje sektorn.

Hur kan relationen mellan myndigheten och föreningen då sammanfattningsvis beskrivas? Uster et al. (2019:127-128) framställer tre typer av möjliga samarbeten:

- 1) *Ersättande förhållande* existerar då föreningen tillhandahåller tjänster som det finns ett underskott av. I ett sådant förhållande erbjuder föreningen lösningar för tillhandahållandet av tjänsten i fall där myndigheten helt enkelt misslyckats att göra detsamma.
- 2) *Kontradiktoriskt förhållande* existerar då föreningen ses som en förespråkare för en negligerad population, det vill säga då myndighetens och föreningens målsättningar inte överensstämmer (Najam 2000:385).
- 3) *Kompletterande förhållande* existerar då föreningen och myndigheten har gemensamma mål och samarbetar kring att nå dem.

Den tredje typen motsvarar närmast den svenska modellen IOP som är föremålet för den här rapporten. Det är också den här typen av förhållande som kan förväntas hantera och motverka de listade nackdelarna med partnerskap. De två första förhållandena kan sägas motsvara ett mer traditionellt förhållande, medan det tredje är det som förutsätts då fokus sätts på att utveckla tjänsternas värde. Även om projektet testat den svenska modellen IOP kan det därför förväntas att de två första typerna av förhållanden blir synliga i de empiriska fallstudierna som presenteras längre fram.

Vilka faktorer främjar då möjligheterna för partnerskap att växa fram? Vi har redan konstaterat att utrymmet att bygga tillitsfulla förhållanden är nödvändigt, men vad skapar ett sådant utrymme? En grundläggande faktor är förstås vilket utrymme som lagstiftningen erbjuder. Hur ser det till exempel ut med lagstiftningen angående möjligheten att allokera resurser till utomstående organisationer? Ett flertal forskare lyfter samtidigt fram finansieringens betydelse, och då handlar det inte enbart om myndighetens möjlighet att allokera resurser, utan även om möjligheterna till olika typer av utvecklingsfinansiering. McMullin (2020) konstaterar att förhållandet mellan myndigheten och föreningen i stor utsträckning bestäms av tillgången till finansiering tillsammans med lagstiftning och regler. Uster et al. (2019:140) argumenterar för att finansieringen är det centrala för föreningen, medan myndigheten i stället behöver rådgivning för hur partnerskapet ska konstrueras och genomföras. Osborne et al. (2008) menar på ett liknande sätt att möjligheterna till finansiering är särskilt avgörande för föreningars kapacitet att delta i ett samarbete.

Här lyfter Albury et al. (2018) fram den intressanta aspekten att finansieringen i större utsträckning bör fokusera på att skapa utrymme, tid, stöd och resurser för förändring snarare än att specifika resultat ska produceras. På det här sättet lyfter författarna fram sådana kvaliteter som innovationsforskningen över lag betonar, med andra ord hur innovationer uppstår, genom möten mellan människor med olika perspektiv, genom tillitsfull dialog där olika typer av kunskap får utrymme att stötas mot varandra. Det kan vara en lång väg från att en dialog inleds mellan en förening och en kommun till att det gemensamma behovet är identifierat och en projektansökan kan formuleras. Det Albury et al. pekar ut är att det behövs resurser både för kommunens och föreningens del att bygga tilliten i förhållandet, ta in nödvändig extern expertis och ta fram modeller som ett utvecklingsprojekt sedan kan förverkliga.

2.4.2 Ideala modeller för samarbete bemyndigar medborgaren

Vilken form kan då ett samarbete mellan och första och tredje sektorn ta? Möjligheterna är förstås oändliga, och det finns inte anledning av att ge en uttömmande beskrivning här. Det som ändå kan konstateras är att förhållandet mellan första och tredje sektorn har varierat över tid, särskilt i relation till hur den offentliga förvaltningen har utvecklats. I den traditionella typen av samarbete, som kan härledas till den Weberska byråkratin, är styrningen hierarkisk med klar åtskillnad mellan politiker och förvaltning. Den här modellen, som kan räknas till den aggregativa demokratitraditionen (March & Olsen 1989), dominerade i Finland under efterkrigstiden ända fram till 1980-talet. Någon egentlig direkt demokrati har inte utrymme här, det vill säga, förhållandet till andra aktörer i samhället kanaliseras genom politikerna snarare än att intressenter kommunicerar direkt med förvaltningen. I den här modellen

produceras servicen i huvudsak av den offentliga förvaltningen självt, medan tredje sektorn i någon utsträckning kan rådfrågas. Till den här typen av förhållande kan även utbetalning av föreningsbidrag räknas, det vill säga att någon egentlig dialog inte nödvändigtvis förs utan föreningar erhåller bidrag för ett uttalat syfte. Samtidigt kan det konstateras att det ändå existerat ett rätt omfattande samarbete också inom den här modellen i Finland genom kommunernas nära samarbete med social- och hälsovårdsorganisationer (mer om detta senare, se Särkelä 2016).

En annan typ av förhållande fick särskild relevans genom NPM-reformerna på 1990-talet, då upphandlingsförfarandet blev vanligt. Här fick så kallade integrativa demokratiska metoder inflytande, då det blev uppenbart att den representativa demokratin är för långsam och har bristfällig kapacitet att reagera på en allt komplexare verklighet. Till de integrativa metoderna hör deltagandedemokrati, det vill säga en typ av demokrati där de som berörs av frågor kan ha direkt påverkan på deras utformning. Samhällsstyrningen öppnades upp alltmer för intressenter att delta i till exempel policy-utveckling och olika medborgarråd. I fråga om serviceproduktionen gjorde NPM-reformerna att tredje sektorn kom att konkurrera på en fri marknad genom att ge offerter på uppgifter utgående från kriterier som den politisk-byråkratiska apparaten fastställt. Inte heller här förutsattes nödvändigtvis någon fortlöpande dialog, utan den formella förhandlingen skedde genom målstyrning. I huvudsak hade den form av dialog som fördes inte direkt relevans för vilken politik som fördes, utan ärendena skulle i slutändan godkännas av den representativt valda församlingen (Nordberg 2014).

Under de senaste två årtiondena har modeller för samproduktion och samskapande (coproduction, cocreation) tagits fram (Osborne & Strokosh 2021). De här koncepten representerar ett verkligt bemyndigande av intressenten, det vill säga den som använder servicen i fråga, till skillnad från tidigare förvaltningsmodeller. Fox et al. (2021) menar att de två koncepten särskiljs genom att samproduktion innebär att de som använder servicen tar över produktionen av den, medan i samskapande finns ett samarbete genomgående i såväl planering som produktion. Här går det således att föreställa sig en skala av samskapsformer, där samarbetet i vissa fall sker enbart i planering, i vissa fall i produktionen av servicen, samt olika blandformer av dessa (Fox et al. 2021:7).

Intresset i den här rapporten riktas mot verkligt samskapande, enligt de premisser som ett fokus på värde framställer. Den ideala modell som kommer att testas i den empiriska studien kan också räknas som att höra till de samskapande, där samarbete och dialog sker i såväl planering som genomförande. Vi fortsätter nu med att diskutera förenings kapacitet till samarbete.

2.4.3 Förenings kapacitet till samarbete

Inledningsvis finns det skäl att påminna om diskussionen i kapitel 2.2, som beskrev ett gradvis försvagande av civilsamhället i västvärldens länder. Forskare pratar till och med om ett behov att återuppväcka civilsamhället. Har föreningar kapacitet att ta större ansvar för samhällsrelaterade uppgifter?

Föreningar präglas framför allt av frivillighet. Människor går med i föreningar och ställer upp och genomför uppgifter för att föreningens idé och målsättningar överensstämmer med deras

livssyn och ambitioner. Det kan gälla att hjälpa människor i nöd, att främja lokal utveckling, eller att utveckla något annat särskilt intresse. Om föreningens uppgift ändras, till exempel genom ett partnerskap som utvecklas i någon särskild riktning, kan individerna tappa intresse för att delta. Den frivilliga karaktären gör därför att ett samarbete med tredje sektorn i alla lägen måste ta hänsyn till föreningens mål och de lokala behoven (Salamon & Toepler 2015).

Föreningars kapacitet att mobilisera och reagera på uppkomna lokala och sociala behov hänger på enskilda individer och kollektiva resurser i lokalsamhällena. Lokala entusiaster är ofta i en nyckelroll (Albury et al. 2018) och kan vara avgörande för att lokala behov blir belysta. Som tidigare konstaterats anser Salamon & Toepler (2015) att civilsamhällets föreningar är den enda samhällsaktör där individuella initiativ kan mobiliseras för det gemensammaste bästa. Föreningar blir på så sätt ofta den första responsen när nya behov uppkommer. Det här visar på vilken tillgång föreningars lyhördhet och flexibilitet kan vara för samhället och Salamon & Toepler menar att den här egenskapen är något som samhället borde dra större nytta av.

Forskare har lyft fram en del faktorer som ökar föreningars benägenhet att ta på sig samhällsrelevanta uppgifter. En sådan är hur föreningen uppfattar sitt syfte: sammanfaller föreningens syfte med bredare samhällsmål? Uppfattar föreningen sig som en samhällsaktör (Torfing 2018)? Till exempel välgörenhetsorganisationer faller ofta inom en sådan kategori. Osborne et al. (2008) har analyserat föreningar i England och dragit slutsatser om faktorer som ger föreningar kapacitet att utvecklas och ta större ansvar för samhällsrelevanta uppgifter. Den viktigaste faktorn är den politik som förs i samhället, det vill säga, främjas myndigheters samarbeten med föreningar på något sätt? En annan viktig faktor är om föreningen har möjlighet att anställa personal, genom att verksamheten genererar inkomster eller genom att föreningen får finansiellt stöd. Osborne et al. (2008) betonar att utvecklingsprogram med finansiellt stöd i många fall är nödvändigt för att föreningar ska kunna ta sig an nya roller, eftersom föreningars kapacitet ökar avsevärt om de har möjlighet att deltidsanställa en ansvarsperson.

Föreningsaktiviteten, och överlag engagemanget för olika sakfrågor, går i vågor. Som antytts tidigare så är en generell nedgång i den organiserade frivilliga sektorn synlig, men samtidigt engagerar sig människor för olika enskilda frågor, vilket inte minst diskussionen om den fjärde sektorns relevans visar. Det är även skäl att komma ihåg att civilsamhällets kraft och engagemang kan påverkas. Ett centralt argument i forskningen på sociala innovationer är till exempel att utvecklingsprocessen i sig skapar gemenskap, engagemang och kapacitet och plattformar för framtida aktiviteter (Neumeier 2017). Tredje sektorns kapacitet växer således framför allt genom den policy som samhället utvecklas enligt, med andra ord, ser vi satsningar på samarbeten med tredje sektorn är sannolikheten stor att tredje sektorn i sig kommer att stärkas med tiden.

2.4.4 Den offentliga förvaltningens kapacitet till förändring

Kommuner och föreningar lever enligt olika regler, normer och traditioner, vilket ger utmaningar för deras samarbete. Det är dock så att liknande skillnader finns även då myndigheter närmar sig andra aktörer, som företag eller privatpersoner. I olika samhällsfärer varierar regler och normer – skillnader finns också till exempel mellan olika platser och mellan

olika länder. I ett sådant perspektiv är det svårt att se att skillnaden mellan myndigheter och föreningar skulle vara särskilt oöverkomligt. Vad säger forskningen om förvaltningens kapacitet till samarbete med föreningar?

Med tanke på diskussionen ovan om behovet av att stärka civilsamhället genom empowerment, och med tanke på de allt större krav som forskningen nu ställer genom fokuseringen på tjänsternas värde, bör målsättningen allt mera gå i riktningen av en bred inkludering av allmänheten i gemensamma frågor. Det direkta samarbete mellan kommuner och föreningar som analyseras i den här rapporten verkar passa in i sådana ambitioner.

Enligt diskussionen i föregående kapitel finns det klara fördelar med ett samarbete mellan första och tredje sektorn, liksom det också finns en del nackdelar. I alla händelser kan vi konstatera att det finns både ett utrymme och ett behov för myndigheter att samarbeta direkt med civilsamhället, för att utveckla demokratin och för att anpassa de offentliga tjänsterna på ett bättre sätt enligt de behov som finns. Här kommer vi tillbaka till behovet att definiera tjänsternas värde och den väldiga utmaning en sådan ansats innebär för myndigheter som fungerar enligt en traditionell byråkratisk modell. Det kan konstateras att det funnits ambitioner att utveckla förvaltningen i en riktning mot mer direkt demokrati redan en längre tid. I Finland märks det här inte minst genom den gällande Kommunallagen (410/2015), där det till exempel i §22 sägs att "tjänsterna planeras och utvecklas tillsammans med dem som utnyttjar tjänsterna". Även äldre lagstiftning som Markanvändnings- och bygglagen (132/1999) ställer tydliga krav på att den som direkt berörs av olika frågor ska ha direkt möjlighet att påverka dem, snarare än att de enbart ska förlita sig på det representativa systemet genom att kontakta valda beslutsfattare eller rösta i val. Lagstiftningsmässigt har således stegen mot mer direkta former av demokrati redan tagits, vilket är i enlighet med vad forskningen på demokrati och samhällsstyrning förordat under ett flertal decennier.

Myndigheter har strävat efter att följa förordningarna, till exempel genom att bilda olika typer av medborgarråd. I samhällsplanering har organisationer bjudits in att delta, och planer läggs ut för påseende innan de godkänns. Omfattningen av inkluderingen kan dock sägas ha varit begränsad: en bråkdel av befolkningen involveras och känner att de kan påverka, deltagandet i planering sker ofta i sena faser då det redan är svårt att påverka planens riktning, och allmänhetens medvetenhet om planeringen är ofta låg (Bäcklund & Mäntysalo 2010; Flannery et al. 2018; Tynkkynen 2015; Jentoft 2017). Det politiskt-byråkratiska systemet verkar ha inbyggda hinder i form av normer och traditioner som hindrar att lagstiftningens anda angående allmänhetens deltagande följs i alla lägen.

Det här antyder att skillnaderna i normer och traditioner mellan första och tredje sektorn har relevans, men att första sektorns normer och traditioner är av särskild betydelse för möjligheterna att utveckla partnerskap. Kommuner måste tänka och agera på ett nytt sätt, och därför blir deras kapacitet att ta till sig nya modeller och förändra sitt handlingsätt intressant. Här blir två forskningsfält särskilt intressanta: *organisational learning* och *public sector innovation*.

Kommunernas traditionella roll är att agera som en myndighet, en byråkratisk apparat som följer regler och ser till att regler följs, snarare än rollen att initiera och inhysa sociala

utvecklingsprocesser. Forskningen har pekat på en lång rad faktorer som hämmar myndigheter i att inta en sådan roll. Kattel (2015) beskriver hur förändringar i offentlig förvaltning är inkrementell, att den oftast sker genom små justeringar utan att den stora helheten omstörtas. Osborne et al. (2008) menar likaså att innovation och förändring ofta ses som en börda i offentliga organisationer, och Elliott (2020) hävdar att det i regel till och med finns ett internt motstånd mot förändringar. Kattel (2015) lyfter fram att förändringsförsök ofta punkteras av politiska, lagstiftningsmässiga, institutionella eller administrativa begränsningar. Örtenblad (2015) menar till och med att offentliga organisationer inte kan fungera som fullskaliga *learning organisations* på grund av att de begränsas av politiska beslut och formaliserade procedurer.

Även om offentliga organisationer nog ändå har en förmåga att lära, kan vi ändå konstatera att det är fråga om en typ av organisation där förändringsbenägenheten är låg. Omvälvande förändringar sker de facto ibland, särskilt kopplat till nationellt omfattande förvaltningsreformer med mer eller mindre tvingande åtgärder. Elliot (2020) hävdar att politiska initiativ och förändrad lagstiftning är de mest kraftfulla verktygen för förändring i den offentliga sektorn. I exemplet med lagstiftningen ser vi ändå att nationella direktiv ibland kan ha svårt att få fotfäste i den lokala praktiken.

Förändringar kan förstås också genomföras av kommunerna själva. Ett initiativs *timing* är viktigt, vilket beskrivs av teoribildningen *policy window theory*, som säger att ett förändringstillfälle uppstår när rådande principer störs på ett eller annat sätt (Kingdon 1984). En relaterad teoribildning står Bob Jessop (2008) för, som med sin *Strategic-Relational Approach* visar hur stater består av strukturer av nyckelaktörer, som godkänner eller förnekar förändringsförslag. De här strukturerna formar stigberoenden, som kan brytas genom att relevanta aktörer vid särskilda tidpunkter utnyttjar möjligheter och skapar strategier för att ändra kurs. Väsentliga faktorer för förändringar i offentlig förvaltning är de politiska omständigheterna (i det här fallet kommunpolitiken), omständigheter relaterade till policy (ex. möjligheter till finansiering), samt karaktären på problemet (ex. förvärras det snabbt) (Kingdon 1984).

När en förändring lyckas menar Torfing (2018) att det väsentliga är att vissa nyckelpersoner involveras. Ofta handlar det om att personer i ledande ställning involveras i tidiga skeden. Här är det intressant att jämföra med Everett Rogers (2003) klassiska teori om hur innovationer sprids. Rogers skiljer mellan frivillig-, kollektiv- och auktoritetsbeslut i fråga om att acceptera en innovation i en organisation. Den frivilliga formen tas av enskilda personer i organisationen, vilket gör att spridningen av innovationen sker gradvis, med "early adopters" som visar innovationens nytta för övriga. Den kollektiva formen uppstår genom att konsensus nås i organisationen om att innovationen ska införas. Den auktoritära formen består av ett beslut taget av en eller flera personer i maktpositioner. Det kan också finnas situationer då ett normativt tryck driver på förändringen i organisationen (Stokes Berry & Berry 2014).

Lember et al. (2018) lyfter också fram påverkan av individer, att förändringar ofta är kopplade till specifika individer, det vill säga att vissa tjänstepersoner är mer benägna att eftersträva förändringar än andra. Vissa tjänstepersoner ser sin uppgift som byråkratiskt anknuten, att

fullfölja uppgifter enligt de föreskrifter som finns, andra har en entreprenörskapsanda och ser sin uppgift som mer lösningsdriven och är därför mer benägna att ta till mer okonventionella lösningar (Torfing 2018:6). Det här betyder att kapaciteten till förändring är beroende av de tjänstepersoner som jobbar i organisationen: personer i nyckelpersoner, som kommundirektörer och ledande personer i de sektorer som involveras i förändringen, är avgörande för att en förändring drivs på och genomförs.

En viktig faktor är de senaste årtiondenas besparingsåtgärder då det gäller den offentliga sektorn, något som kommunerna inte heller undgått. Organisationer som utsätts för återkommande nedskärningsåtgärder blir obenägen att ta risker, eller överhuvudtaget att pröva nya modeller (Elliott 2020). En ytterligare följd är att en sådan organisation ogärna engagerar sig i processer med enbart långsiktiga mål på grund av att personalstyrkan är ansträngd och har svårt att avsätta tid för annat än den dagliga verksamheten. En relaterad faktor är den outsourcing som genomförts under de senaste årtiondena. Lember et al. (2018) menar att när allt färre typer av kompetenser och expertis finns inom organisationen hämmar det också möjligheterna för organisationen både att testa nya modeller samt att inhysa utvecklingsprocesser med andra organisationer.

Vi kan konstatera att hindren för förändring i offentliga organisationers handlingsätt är många och besvärliga. Ingvaldsen & Engesback (2020) lyfter ändå fram att byråkratier har kraft och beslutsamhet att driva igenom förändringar på ett effektivt sätt när väl beslutet har tagits och accepterats i organisationen. Mariussen & Virkkala (2021) lyfter på ett liknande sätt fram att myndigheter är tålmodiga i samarbete med andra aktörer, att de driver målmedvetet ett samarbete trots att de andra parterna kan ha skiftande engagemang. Offentliga organisationer har också kapacitet att identifiera de vägar för utveckling en förändring kräver, och genom en förmåga att involvera expertis (både intern och extern) kan den offentliga organisationen ha förmåga att förverkliga förändringen enligt de målsättningar som satts upp.

Förvaltningen har således onekligen kapacitet att samarbeta. Hindren till samarbete ligger snarare i om samarbetsmodellen är ny och om den utmanar de traditioner och normer som existerar. I följande kapitel ska den ideala versionen av den svenska partnerskapsmodellen IOP presenteras, en i det finska sammanhanget nyskapande modell.

I Tabell 2 sammanfattas de faktorer som påverkar möjligheterna att utveckla partnerskap mellan kommuner och föreningar. Tabellen är inte uttömmande, men ger en överblick av de omständigheter som forskningen lyfter fram som relevanta.

Tabell 2. Faktorer som påverkar partnerskapsprocesser.

Faktorer relaterade till kommunens karaktär
<ul style="list-style-type: none"> - Relaterar partnerskapet till kommunens ansvarsområden - Nedskärningar och minskande personalresurser är bromsande faktorer - Politiska omständigheter i kommunen påverkar partnerskapens utveckling - Beslutsstrukturen: införs partnerskapet genom beslut från högsta nivå i den offentliga förvaltningen främjas partnerskapsprocesser - Offentliga organisationers kapacitet att inhysa samarbete, hitta resurser och expandera, hitta rätt utvecklingsväg för idéer, hitta nödvändig expertis påverkar partnerskapsprocesser - Kommunens samt individens kapacitet att lära och förändras påverkar partnerskap - Kommunens samt individens kapacitet att fokusera på framtida behov framom nuvarande behov främjar partnerskap - Tjänstepersoner som identifierar sig som facilitatorer av samverkan främjar partnerskap - Offentliga organisationer som siktar på att bygga långsiktiga och tillitsfulla förhållanden främjar partnerskap
Faktorer relaterade till föreningens karaktär
<ul style="list-style-type: none"> - Relaterar partnerskapet till behov med koppling till det lokala, som välfärd och service, social inkludering, lokal utveckling - Föreningar som identifierar sig som aktörer för samhällsutveckling är mer benägna till partnerskap - Föreningars kapacitet påverkar formandet av partnerskap: föreningens ekonomiska och humankapital, har föreningen anställd personal
Faktorer relaterade till samverkan mellan kommun och förening
<ul style="list-style-type: none"> - Divergerande förväntningar om processens tidsmässiga framskridande mellan offentliga organisationer och civilsamhällets organisationer hämmar partnerskap - Skillnader i principer och koordinationsmekanismer mellan offentliga organisationer och civilsamhällets organisationer hämmar partnerskap - Tidigare positiva erfarenheter av samarbete främjar partnerskap (tillit)
Faktorer relaterade till övriga yttre omständigheter
<ul style="list-style-type: none"> - Vilken typ av samarbeten tillåter lagstiftningen - Vilken typ av samarbeten främjar offentlig policy och finansieringsmöjligheter - Existens av mobiliserande aktörer ("change agents") främjar partnerskap tex. genom att ge inspiration, know-how och sammanlänka aktörer - Involvering av nyckelaktörer för den specifika verksamheten främjar partnerskapsprocesser: är rätt aktörer involverade - Existerar normativt tryck och konkurrens som främjar partnerskap - Aktivitetens timing: rätt timing främjar partnerskap, angående involvering av nödvändiga aktörer, offentliga policyprogram, lokala och nationella politiska omständigheter, samt problemets karaktär

2.4.5 Den svenska partnerskapsmodellen Idéburet Offentligt Partnerskap (IOP)
 Idéburet offentligt partnerskap (IOP) beskrivs i Sverige som "ett nytt sätt att tänka kring samverkan mellan stat och det civila samhället" (Aflaki et al. 2017:11). Modellen togs fram av

Forum för Frivilligt Socialt Arbete (Forum 2010), en samarbetsorganisation för föreningar i Sverige. IOP beskrivs som ett mellanting mellan "stöd/bidrag till det självständiga civilsamhället och regelrätt köp/upphandling av idéburna organisationers tjänster och verksamheter" (Sveriges Kommuner och Landsting 2017). Modellen förordas av Sveriges Kommuner och Regioner (tidigare Sveriges Kommuner och Landsting), som menar att den kan ge "verktyg för att hantera komplexa frågor, bidra till innovativa lösningar, identifiera lagliga möjligheter samt tillvarata de särskilda mervärden som de idéburna organisationerna erbjuder" (s. 4).

Modellen förespråkar ett i grunden jämbördigt förhållande mellan myndigheten och föreningen, där en långsiktig dialog bygger upp tillit och skapar en läroprocess och en gradvis förståelse för det behov samarbetet adresserar. Det här är huvudpoängen med den modell som senare presenteras åt kommunerna, att förhållandet ska vara jämbördigt, att partnerskapets innehåll utformas efter hand och att det syftar till att skapa ett tillitsfullt förhållande. Dialogen leder ofta till ett partnerskapsavtal som beskriver hur samarbetet ska se ut, vilken roll varje part ska ha och vilka de långsiktiga målsättningarna är. IOP-modellen beskriver ingen exakt utformning för avtalen utan de anpassas enligt det specifika samarbetets behov.

Modellen fick sitt stora genomslag i Sverige i och med flyktingkrisen år 2015, då ideella organisationer i samarbete med myndigheter fick stort ansvar för att ta emot de flyktingar som anlände. En studie gjordes av mottagandet av ensamkommande barn i Göteborg där staden ingick partnerskapsavtal med nio föreningar (Aflaki et al. 2017; Aflaki 2018). I Tabell 3 presenteras de fördelar och utmaningar som togs fram i studien. Till skillnad från den internationella forskningen lyfts här särskilt fram fördelar med att olika typer av kompetenser möts och att den totala kompetensen blir större. Det som också lyfts fram är möjligheten till långsiktiga lösningar genom en kontinuerlig dialog, och byggandet av tillit under processens gång. Slutsatsen är att långsiktiga partnerskap är särskilt fördelaktiga för att hantera komplexa behov. Det ligger nära till hands att den här kapaciteten hänger samman med just långsiktigheten, samlandet av kompetenser och tillitsbyggandet över tid. Det här gör den svenska modellen särskilt intressant, eftersom den erbjuder kapacitet till innovationsutveckling över tid. De utmaningar som lyfts fram pekar på svårigheterna med att upprätthålla en tillitsfull dialog då det är fråga om komplexa frågeställningar. En detalj som skapar osäkerhet är de juridiska förutsättningarna för IOP i Sverige, särskilt i anknytning till konkurrenslagstiftningen, det vill säga om partnerskap kan ingås utan konkurrensutsättning. I skrivande stund pågår rättsprocesser angående detta.

Tabell 3. Slutsatser om fördelar och utmaningar med IOP i fallet ensamkommande i Göteborg (Aflaki et al. 2017; Aflaki 2018).

Fördelar	Utmaningar
<ul style="list-style-type: none"> - Ett multipartnerskap med flera föreningar gjorde att kompetensen samlades på ett fördelaktigt sätt, och deltagande aktörer kunde visa vägen till ytterligare kompetens - Kunskapsutbyte mellan föreningen och staden - Tilliten mellan aktörer stärktes under partnerskapets gång - Flexibilitet, möjligheten att förändra partnerskapet vartefter, nya tjänster tillkom vartefter behoven identifierades, kreativ process hela vägen - I upphandlingar upplever utföraren sig vara ensam, i partnerskap finns kommunens stöd genom kommunikationen - Partnerskap särskilt lämpligt på områden där någon enskild aktör inte finns, dvs. aktiviteter som är komplexa, som i fallet med ensamkommande i Göteborg - En på förhand etablerad ekonomisk ram gav föreningen möjlighet att fokusera på det specifika behovet - Möjliggjorde ett långsiktigt perspektiv - Partnerskap innebär delat ansvar vilket underlättar kunskapsöverföring mellan kommun och tredje sektor - Ger möjlighet att utöka partnerskapet med fler föreningar, vilket är svårare i upphandlingar 	<ul style="list-style-type: none"> - Otydlighet kring rättsläget för IOP - Behovens oförutsägbarhet - Organisationernas olika typer av identitet kan hindra samsyn och samarbete - Smidig kommunikation och samverkan är en grundläggande förutsättning för ett lyckat partnerskap - Ledning och styrning av partnerskapet: att underlätta och förankra partnerskapets måluppfyllelse - Balansering mellan konflikt och konsensus samt mellan kontinuitet och förändring - Risk för minskad statlig efterfrågan efterhand att behovet uppfylls

3. Lärande över nationsgränserna: Sverige och Finland

En god praxis utvecklas och anpassas enligt de omgivande förutsättningarna, till exempel enligt de normer, traditioner och lagstiftning som existerar. Sverige och Finland är historiskt och strukturellt mycket nära släktingar, vilket betyder att det finns goda förutsättningar för att en praxis kan fungera väl i bägge länderna. Det är dock så att de systemskillnader som finns mellan länderna innebär att det inte kan vara fråga om en överföring av praxis, utan i stället bör vi prata om ett lärande: den aktör som är intresserad av en specifik praxis studerar den och prövar sig fram till vilka aspekter som fungerar i den nya kontexten, vilka behöver aspekter som behöver anpassas och vilka som inte passar alls (Mariussen & Virkkala 2013). I det här kapitlet kommer vi i korthet att se på de likheter och skillnader mellan de svenska och finska systemen som kan tänkas påverka möjligheten att forma partnerskap mellan kommuner och tredje sektorn.

Finland och Sverige är små pluralistiska demokratier med en postindustriell industristruktur dominerad av tjänsteproduktion. Internationellt anses Finland och Sverige representera en nordisk modell, framför allt syftande på välfärdsstaten och en egalitär kultur. De nordiska länderna utmärker sig vad gäller social tillit, vilket kan härledas till god förvaltningssed (good governance), låg nivå av ojämlikhet (låg GINI-koefficient) och hög bruttonationalprodukt per capita (Delhey & Newton 2005). Angående förvaltningstraditioner brukar Finland och Sverige räknas till den östra nordiska modellen, medan Danmark, Norge och Island räknas till den västra (Knutsen 2017).

Finlands och Sveriges institutioner, förvaltningstraditioner och kultur kan i ett större perspektiv således sägas uppvisa fler likheter än olikheter. Angående föreningarnas roll i samhället är det dock så att Finland avviker från de övriga nordiska länderna. Föreningar har i regel en starkare roll i federala stater snarare än i enhetsstater som de nordiska (Brandsen et al 2017). I ett flertal europeiska länder är samarbete av den här typen vanligt – särskilt Nederländerna utmärker sig som ett land med sekellånga traditioner (Brandsen & Pape 2015). I Norden har däremot den ideella sektorns roll i produktionen av välfärdstjänster varit mycket begränsad (Sivesind 2013), men Finland är ett undantag.

När de hierarkiska och feodala strukturerna gav vika i slutet på 1700-talet och början på 1800-talet uppstod ett tomrum som behövde fyllas för att skapa social och ekonomisk trygghet. Det här var ursprunget till de folkrörelser som växte fram på 1800-talet inspirerade av de amerikanska associationer som Tocqueville studerade; även Tysklands folkrörelser var en förebild. Trägårdh (2013:40) menar att de svenska folkrörelserna liknade de amerikanska och tyska ännu i slutet av 1800-talet, men att de nu står för tre olika modeller. Den amerikanska spänner mellan individens och civilsamhällets intressen, medan den tyska i stället ser välfärdspolitiken som ett samspel mellan staten och civilsamhället. Den svenska modellen är i stället mer individbaserad, där staten samspelar mer direkt med enskilda individer.

Det finska systemet ligger nära det svenska men kan sägas stå ett steg närmare det tyska systemet: Finland har i motsats till Sverige behållit föreningarna i en viktig position särskilt för produktionen av social- och hälsovårdstjänster (Puhakka et al. 2018; Brax 2018). Förfarandena har dock inte varit i form av partnerskap i likhet med IOP, det vill säga ett i

utgångspunkten jämbördigt samarbete med fortlöpande dialog som målsättning, utan det har snarare handlat om uppköp av tjänster eller utbetalning av bidrag.

Finland utmärker sig i Norden även genom att vara det enda land som har en separat lagstiftning för föreningar. Den svenska mer individbaserade modellen har haft en starkare frihetlig hållning gentemot civilsamhället och inte infört civilrättsliga regler för att detaljstyra föreningslivet (Trägårdh 2013). Orsaken har varit en strävan att inte avskräcka medborgare från att skapa och delta i föreningar med byråkratiska regelverk. Modellen för ideella föreningar i Sverige bygger i stället på traditioner och normer, men då en förening formats kan den ändå i likhet med i Finland agera som en juridisk person. Finlands system kan te sig mer stelbent i jämförelse, men det ger samtidigt föreningarna en starkare position. Sverige har i stället lagstiftning för ekonomiska föreningar, vilket inte särskils i den finska lagstiftningen. Finland närmar sig dock Sveriges modell genom att lagstiftningen föreslås ge lättnader i reglerna för föreningar med mindre ekonomisk verksamhet (mer om detta senare).

Förutsättningarna för en partnerskapsmodell som IOP är således annorlunda i Finland på så sätt att det finns ideella organisationer i Finland som fungerar som serviceproducenter, och att det finns ett utarbetat system för samarbetet mellan dessa och de offentliga organisationerna. Det finns således en starkare och tidsmässigt längre tradition i Finland av att staten och kommunen utackorderar sin verksamhet. Samtidigt är likheterna mellan systemen betydligt fler än olikheterna. I fråga om konkurrenslagstiftningen följer bägge länderna EU:s regelverk. Länderna har en gemensam historia och tillhör samma förvaltningstradition. Kommunal- och förvaltningslagarna är till exempel liknande; de placerar allmänintresset i centrum och lyfter fram kravet på att kommunmedlemmar behandlas lika. I det följande följer en mer noggrann genomgång av det finska systemet.

3.1 Det finska systemet

Föreningslag (1989/503) omfattar privaträttsliga föreningar med ett allmänt syfte. Lagen är av särskild betydelse eftersom den ger registrerade föreningar en viss status. En registrerad förening har rätt att förvärva rättigheter och ingå förbindelser, att underteckna kontrakt och avtal, med andra ord omfattas inte medlemmarna i föreningen inte individuellt av förbindelser som föreningen ingår. Registrerade föreningar får också driva ekonomisk verksamhet (§5), men det ska nämnas i föreningens stadgar eller direkt hänföra sig till föreningens syfte. Idrottsföreningar och amatörteatrar får till exempel ha servering i samband med föreställning, tävling och träning, men försäljningen ska anses vara av ringa ekonomisk betydelse. I en oregistrerad förening har medlemmarna individuellt ansvar, och en oregistrerad förening har också begränsade möjligheter att motta bidrag och driva ekonomisk verksamhet.

Gällande social- och hälsovården menar dock Särkelä (2016) att föreningarnas position har försvagats i och med de NPM-färgade reformer som genomförts under 1990- och 2000-talen. Särkelä konstaterar att reformerna förstörde den traditionella position föreningarna haft i social- och hälsovården, särskilt i samarbetet med kommunerna, och tvingat ut dem på marknaden i konkurrens med privata företag. Bland annat har det lett till bolagisering av verksamhet och produktion, som delvis gjort att produktion och föreningsbaserad verksamhet

som tidigare var integrerade har separerats. Ändå har föreningarnas roll fortsatt att vara betydande. Samtidigt som det traditionella samarbetet med föreningarna bröts upp ställdes frågan om inte andra organisationer (det vill säga privata) skulle kunna ta ansvar för uppgifter som varit statens (Sundback 2010). Föreningarna kunde således inte förlita sig på kommunernas bidrag på samma sätt som tidigare, men behovet av tjänsterna ökade snarare än minskade.

Enligt Patent- och registerstyrelsen fanns det 107 906 registrerade föreningar i Finland i mars 2022. Här ingår allt från föreningar med myndighetsliknande uppdrag till hobbyrelaterade sådana. Verksamheten bland dessa är således mycket varierande, vissa är lågaktiva, vissa engagerar många frivilliga, vissa har anställda och vissa producerar till och med allmännyttiga tjänster. Till de senare hör framför allt föreningar som sysslar med social- och hälsovård.

Enligt Föreningsbarometern 2020 finns det numera omkring 10 600 föreningar engagerade i social- och hälsovård i Finland, omfattande så många som 1,3 miljoner medlemmar. Av dessa föreningar fungerar 82 procent med enbart frivilliga krafter, men samtidigt anställer föreningarna totalt sett omkring 50 000 människor. En stor del av verksamheten riktar sig till grupper med specialbehov, som äldre, funktionshindrade och missbrukare och psykiskt sjuka. Verksamheten utvecklas i nära samarbete med de som använder tjänsterna (Puhakka et al. 2018). Verksamheten är således omfattande och här finns också uttryckligen ett direkt samarbete med den offentliga sektorn. Cirka 56 procent av social- och hälsovårdsföreningarna får stöd från kommuner för sin basverksamhet (Peltosalmi et al. 2020). Samarbetet har också starkt politiskt stöd: kommunpolitiker anser allmänt att kommunen ska fortsätta samarbeta med föreningar på områden som är väsentliga för kommunens uppgifter (Brax 2018). Politikerna anser inte enbart att det här är viktigt för att kommunerna ska kunna fullföra sina plikter, utan det viktigaste motivet till samarbetet är att det främjar demokratiska värden (Majoinen & Antila 2017).

Finska statens spelbolag Veikkaus har en central roll för att finansiera föreningarnas verksamhet. Spelbolagets vinst kanaliseras via social- och hälsovårdsministeriet och undervisnings- och kulturministeriet och omfattar förutom social- och hälsovårdsföreningar även andra föreningar på områden som idrott, vetenskap, konst och ungdomsarbete. En annan väsentlig kanal till finansiering är social- och hälsoorganisationernas understödscentral STEA, som genom Social- och hälsovårdsministeriet beviljar bidrag åt social- och hälsovårdsorganisationer.

Här kommer dock lagstiftningen in. Lag om offentlig upphandling och koncession (1397/2016) gäller om det finns en existerande marknad för föreningens verksamhet, i vilket fall ett upphandlingsförfarande bör genomföras. En annan väsentlig lagstiftning är Diskrimineringslagen (1325/2014), som förbjuder favorisering. Här finns dock utrymme för positiv diskriminering för att kunna undersöka och testa nya koncept. Eftersom diskrimineringslagen gäller personer är det dock snarare annan lagstiftning och andra förvaltningsrättsliga principer som gör att kommunerna inte kan favorisera ett bolag eller en aktör framom en annan. Genom att betala ut bidrag är det samtidigt så att kommuner i praktiken favoriserar vissa föreningar och deras verksamhet.

Genom Statsunderstödslagen (688/2001) följer Finland EU:s Lissabonfördrag om att statens stöd till enskilda organisationer ska begränsas. Orsaken till den här lagstiftningen är att marknaden inte ska snedvridas, och att vissa producenter inte ska favoriseras. Statsunderstödslagen hänvisar bland annat till kommissionens förordning (EU) 1407/2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse. Här stipuleras att högst 200 000 euro, i vissa fall 500 000 euro, får ges under en treårsperiod, och summan omfattar även tjänster, till exempel att tillhandahålla lokaler. Här finns således ändå ett rätt stort utrymme för Veikkaus och STEA, liksom kommuner, att stöda föreningar.

Central lagstiftning för kommuner är Kommunallagen (410/2015) och Förvaltningslagen (434/2003). Här kommer bland annat jämlikhetsprincipen fram, som ställer krav på jämlik behandling av medborgare och andra aktörer. En förutsättning för att kommunen ska kunna gå med i ett partnerskap är om uppgiften omfattas av det kommunala uppdraget. Det finns här klara gränsdragningar, som att föreningen inte får idka myndighetsutövning. Kommunen måste följa förvaltningsprinciperna om till exempel jämlikhet och objektivitet. Samtidigt lyfter Kommunallagen tydligt fram att kommunen ska samarbeta med olika aktörer i samhället, vilket öppnar upp för att kommuner aktivt kan eftersträva partnerskap med föreningar.

I introduktionen till rapporten nämndes den historiska reform som Finland i skrivande stund genomför, som omformar kommunerna på ett avgörande sätt. I den nya lagstiftning (Lag om ordnande av social- och hälsovård 612/2021 §6) som presenterats i samband med reformen lyfts de nya kommunernas ansvar för främjande av hälsa och välfärd fram. Ett sådant ansvar är av nödvändighet tvärssektoriellt: det kommer att omfatta allt från planläggning och vatten- och avfallstjänster till ungdoms- och idrottstjänster, bibliotekstjänster, integration av invandrare samt grundskolor. Därutöver sägs det att kommuner ska samarbeta med "allmännyttiga samfund som i kommunen utför hälso- och välfärdsfrämjande arbete" (§6, 612/2021), inkluderande även andra offentliga aktörer, privata företag och de nybildade välfärdsområdena. Det står således klart att de nya kommunerna, för att svara mot kraven på att främja hälsa och välfärd, måste arbeta mer tvärssektoriellt och i direkt samarbete med andra aktörer.

Det kan även noteras att Föreningslagen för närvarande omarbetas med motiveringen att "civilsamhällets verksamhet ändrar form" VN/1007/2019. De viktigaste förändringar som utreds kan härledas till just det att föreningarna som lyder under Föreningslagen är en mycket brokig skara, och att vissa av dem klarar av regler som ställer krav på byråkrati, medan reglerna i andra fall riskerar att tröskeln att bilda en förening blir för stor. Regeringspropositionen möter behoven av de starkare organisationerna bland annat genom att ge möjligheten att utse en verkställande direktör, medan de minsta föreningarna "befrias från kraven på ekonomisk uppföljning och rapportering enligt bokföringslagen och tillåtas en lättare bokföring som motsvarar medlemmarnas och intressegruppernas behov av information" (Justitieministeriet 2021:4). Därtill tilläts en lösare organiserad verksamhet genom introduktionen av "en ny juridisk person, en aktionsgrupp" (Justitieministeriet 2021:4). De senare förändringarna kan tolkas som ett sätt att hantera den fjärde sektorns engagemang, som eventuellt kan sänka tröskeln för lokalbefolkningen att ingå partnerskap med kommuner.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att den ideella sektorn har starka traditioner inom social- och hälsovård i Finland, och att det i övrigt existerar ett utrymme för mer omfattande samarbeten mellan myndigheter och föreningar också inom andra områden. Upphandlingslagstiftningen sätter gränser på en del områden, men i fråga om de landsbygdsområden som undersöks i rapportens sammanhang är sådana hinder få. Den pågående förvaltningsreformen tillsammans med tydliga påbud i äldre lagstiftning anmodar kommunerna att hitta nya samarbetsformer med aktörer i tredje sektorn.

4. Resultat: en partnerskapsinnovation i rurala kommuner i Finland

4.1 Hur har studien genomförts?

Forskningsmetoder

I projektet har en ideal modell av IOP introducerats åt landsbygdskommuner i landskapen Nyland, Egentliga Finland och Österbotten. Projektet har i huvudsak använt sig av en metod som brukar kallas aktionsforskning (action research), som sägs lämpa sig särskilt väl för forskningsansatser som samtidigt strävar efter att både studera ett fenomen och förändra det system som studeras (Elden & Chisholm 1993; Lewin 1946). Metoden motiveras i synnerhet av att potential till systemförändringar inte kan förstås utan att de testas i praktiken och utan att individer som verkar i systemet inkluderas direkt. I projektets sammanhang handlar det således om ett antagande att vi inte kan veta hur en partnerskapsmodell kommer att accepteras och användas om inte modellen introduceras i praktiken. I aktionsforskning genomförs forskningen i samarbete med de som upplever och genomför aktiviteten med målsättningen att producera ny kunskap som leder till både praktiska lokala lösningar och till generaliserbar kunskap.

Aktionsforskning genomförs genom att planera, agera, observera och reflektera (Zuber-Skerritt 1992), med andra ord genom att planera och introducera modeller och lösningar samt att observera hur de tas emot och genomförs och till sist analysera och utvärdera resultaten. I praktiken har projektet introducerat partnerskapsmodellen, följt och dokumenterat processen genom återkommande möten och samtal, planerat och genomfört insatser under processens gång, samt analyserat resultaten och dragit slutsatser.

Metoden för att analysera resultaten kan sägas vara en typ av processanalys, där syftet är att dokumentera hur processen utvecklas över tid och förstå varför den utvecklas på ett särskilt sätt. Analysen spårar tidssekvenserna av de händelser som sker med målsättningen att upptäcka processen och identifiera mekanismer och mönster (Abbot 2001; Langley 1999). Material som använts är framför allt intervjuer med nyckelpersoner (totalt 20 personer) samt dokumentering av workshops och av processens framskridande.

Processbeskrivning

Projektet SMIL genomfördes under tiden oktober 2019 till maj 2022. I projektet kontaktades kommuner med målsättningen att genomföra fyra till fem pilotstudier. Den första kontakten med kommunerna togs med en ledande politiker eller tjänsteperson, i regel kommunstyrelsens ordförande eller kommundirektören. Under projektets gång kontaktades totalt tio kommuner. Av dessa accepterade fyra kommuner (Kristinestad, Kronoby, Pargas och Raseborg) att delta som pilotkommuner: den första accepterade att delta i december 2019 och den sista i oktober 2020.

I kontakten med kommunerna presenterades projektets upplägg och ansvarsfördelning. Projektets roll i partnerskapens utveckling var i huvudsak att initiera, observera, analysera och dra slutsatser, medan ansvaret för att utveckla partnerskapet ålades kommunerna. I den första kontakten med de tio kommunerna var den första responsen i regel positiv. Det verkade finnas

ett intresse för att hitta nya sätt att arrangera verksamheten och involvera lokalsamhället. Samtliga kontaktade kommuner gjorde ordentliga överväganden och frågan diskuterades inom organisationerna, politiskt och/eller på tjänstemannanivå. Vissa kommuner tackade nej redan efter telefonsamtal och e-postväxlingar, medan andra också besöktes av projektgruppen. Det flertal som tackade nej till att delta i projektet hänvisade till tids- och resursbrist, särskilt att det inte fanns resurser bland personalen att avdela för utvecklandet av partnerskapet. När väl coronapandemin anlände på våren 2020 presenterades den ofta som ett huvudskäl till att tacka nej.

I de första kontakterna med kommunerna presenterades den svenska partnerskapsmodellen IOP, vilka fördelar och nackdelar den kan tänkas ha, samt den roll som kommunen bör ta för utvecklandet av partnerskapet. När kommunen väl accepterat att delta i projektet tilldelades uppgiften att kommunen tillsammans med lokala föreningar skulle identifiera behov som partnerskapet kan adressera. Det här är en viktig utgångspunkt för att ett partnerskap ska ha relevans och att inte bara kommunerna utan också föreningarna ska finna intresse i att samarbeta för att möta behovet (Neumeier 2017; Bock 2016).

Under projektets gång arrangerades en serie workshops, totalt fem stycken, som på grund av pandemin kom att hållas som digitala möten där samtliga pilotstudiekommuner (tjänstepersoner och föreningsrepresentanter) fick möjlighet att delta. Deltagandet var i regel gott med ett 20-tal medverkande vid varje arrangerat tillfälle. Varje workshop fokuserade på en av kommunernas partnerskap. Inför varje workshop intervjuades tjänstepersoner och föreningsrepresentanter i den aktuella kommunen för att förbereda ett material som en inbjuden konsult använde som utgångspunkt för att under workshopen ge råd för hur partnerskapet skulle kunna utvecklas. Workshoparna blev på så sätt samtidigt ett tillfälle för samtliga deltagande kommuner att få insikter i hur partnerskap kan utvecklas. Workshoparna fungerade också som katalysatorer för partnerskapens utveckling genom att de deltagande aktörerna intervjuades på förhand och måste svara på frågeställningar också på workshopen.

Även om kommunerna hade huvudansvaret övervakades partnerskapens utveckling från projektets sida. I de fall där partnerskapet inte framskred gjordes riktade insatser. Den första uppgiften, att kontakta föreningar och identifiera ett gemensamt behov, var till exempel en uppgift som tog oväntat lång tid för vissa kommuner.

Partnerskapens utveckling och projektets insatser presenteras i Tabell 4.

Tabell 4. Processbeskrivning av fallstudierna.

Kronoby	
Initiering och drivande aktörer	I november 2019 kontaktas styrgruppsordföranden och kommundirektören, som bägge anser att idén är intressant. Kommundirektören föreslår att partnerskapet kan fokusera på att aktivera långtidsarbetslösa, som kommunen tvingas betala statliga böter för om de inte lyckas hitta sysselsättning åt dem. Projektet drivs från början av kommundirektören, som personligen anser projektet vara intressant.
Samskapande	Kommunen kontaktar ett flertal föreningar, till exempel lokala idrottsföreningar och 4H, med förslag om samarbete för att aktivera långtidsarbetslösa. Ett intresse finns i föreningarna, men av olika orsaker, framför allt bristande resurser i föreningarna, lyckas inte försöken. I januari 2021 kontaktar kommundirektören den lokala Röda Korset-föreningen, som genast blir intresserad av ett partnerskap. Röda Korset kontaktar i sin tur den lokala Marthaföreningen för att fråga om de gemensamt vill starta en loppmarknad och ett café, vilket även de är intresserade av. På våren 2021 når kommunen och föreningarna en överenskommelse om att kommunen betalar hyra för en fastighet och tillhandahåller långtidsarbetslösa som personal, samtidigt som föreningarna ansvarar för verksamheten. Föreningarna får alla inkomster som rörelsen drar in. I en omförhandling i december 2022 bestäms att föreningarna och kommunen ska dela på fastighetshyran.
Konsultering	Partnerskapsmodellen presenteras initialt. Projektet arrangerar en digital workshop i juni 2020 där Kronobys partnerskapsidéer diskuteras och en konsult ger råd för hur ett partnerskap kan utformas.
Resultat	Loppmarknaden tar emot donationer av begagnade artiklar och säljer dem, samtidigt som caféverksamhet och ett småskaligt bageri också drivs av de långtidsarbetslösa. Idéer finns för att inkludera ytterligare service vid loppmarknaden, till exempel biltvättning. Sex långtidsarbetslösa har sysselsättning med möjligheter att utöka antalet i framtiden. Loppmarknaden gör också social nytta som en mötesplats för lokalbefolkningen och genom att tillhandahålla billiga varor för mindre bemedlade.
Pargas	
Initiering och drivande aktörer	Kontakt tas med kommundirektören, som intresseras av idén. Projektet arrangerar ett möte med en grupp tjänstepersoner där olika möjligheter för partnerskap diskuteras. Efteråt meddelar kommunen att de deltar i projektet och att de vill utveckla ett partnerskap med föreningar i kommunens skärgårdsområde för att attrahera nya invånare till de öar som upplever minskande befolkningsunderlag. En tjänsteperson utses som ansvarig för partnerskapets utveckling för kommunens del.

Samskapande	En kommunpolitiker får en central roll för att kommunicera med föreningarna. Föreningar från fyra öar kontaktas och är intresserade av att delta i ett partnerskap. Föreningarna har alla olika typer av verksamhet och metoder för att "guida" personer som är intresserade av att flytta till öarna, och planen är att partnerskapet ska ge struktur och substans åt den här verksamheten. Kommunen föreslås hjälpa till med marknadsföring, samlande av information, bostadsfrågor etc. Initiala samtal förs med föreningarna i sådan anda, men på grund av pandemin tappar utvecklingen fart då det inte är möjligt att arrangera möten på plats. Utöver dialogen påverkar pandemin planerna på att arrangera tillställningar för personer som är intresserade av att flytta in.
Konsultering	Partnerskapsmodellen presenteras initialt. I december 2020 arrangeras en digital workshop där en expert ger konsultation om hur partnerskapet kan framskrida. Ytterligare en workshop genomförs i mars 2022 med syfte att sammanföra föreningar och kommunen och bredda partnerskapet inom den kommunala förvaltningen.
Resultat	Partnerskap uppnås inte. Föreningarna arrangerar aktiviteter var för sig, till exempel ett system med så kallade lotsar som ger råd åt de som är intresserade att flytta till skärgården, och hemsidor produceras. Pandemin gör att många flyttar till öarna, och aktiviteten byter fokus till att integrera de nykomna. Samtidigt förklarar en tjänsteperson att det efter kommunvalet 2021 finns ett större intresse för utvecklingen av skärgården.
Kristinestad	
Initiering och drivande aktörer	Styrelseordföranden kontaktades i november 2019, och i december beslöt kommunstyrelsen att kommunen deltar i projektet. Ingen tjänsteperson utses som ansvarig för att utveckla partnerskapet initialt, och processen står mer eller mindre stilla under våren 2020 efter att pandemin startat. Projektet arrangerar ett möte med en grupp tjänstepersoner i augusti 2020 med målsättningen att ta fram ett behov som partnerskapet kan fokusera på. Flera alternativ diskuteras, bland annat bristen på mötesplatser och service i de södra delarna av kommunen. Efter mötet föreslår en tjänsteperson att projektpersonalen kontaktar lokala föreningar för att initiera en lokal grupp som kan diskutera frågan. Samtidigt utses en tjänsteperson som ansvarig för att utveckla partnerskapet. En lokal grupp bestående av representanter för olika lokala föreningar bildas i oktober 2020.
Samskapande	Den lokala gruppen diskuterar de lokala behoven under hösten 2020 och i december arrangeras ett möte med gruppen och projektets personal där partnerskapets mål blir att skapa ett multifunktionellt servicecenter i butikslokalen som nyligen

	<p>stängt i byn Härkmeri. Målsättningen är att butiksverksamheten och lunchverksamheten kan återupptas, och att kommunen kan utlokalisera olika typer av verksamhet till fastigheten. Kommunen inbjuds till ett möte i januari 2021, där förslaget på partnerskap diskuteras. Efter mötet skickar kommundirektören e-post med förslaget att föreningarna kan ansöka om ett LEADER-projekt för att utveckla servicecentret. Inget initiativ tas av kommunen under våren. Inför den digitala workshopen i februari 2021 kommer kommunala tjänstepersoner med förslag på service som kan ambulera till butiksfastigheten. Den lokala gruppen bjuder in till ett digitalt möte i april 2021, men ingen av kommunens personal deltar. På hösten 2021 besöker den lokala gruppen en tjänsteperson och föreslår att kommunens näringslivscentral skulle kunna ta ansvar för att ansöka om ett LEADER-projekt, men något initiativ tas inte av kommunen.</p>
Konsultering	<p>Partnerskapsmodellen presenteras initialt. Ett möte arrangeras i augusti 2020 för att identifiera lokala behov, och i december 2020 arrangeras ett möte med den lokala gruppen. En digital workshop arrangeras i februari 2021 där en konsult ger råd för hur partnerskapet kan utvecklas. I oktober 2021 introducerar projektet idén om ett multifunktionellt servicecenter till kommunens näringslivscentral, som går med på att undersöka möjligheterna att ansöka om ett LEADER-projekt.</p>
Resultat	<p>Partnerskap uppnås inte. Den starka lokala aktiviteten försvagas efter hand på grund av kommunens inaktivitet. Ett LEADER-projekt planeras.</p>
Raseborg	
Initiering och drivande aktörer	<p>Kommunens styrelseordförande kontaktas i december 2019 och uttrycker intresse för projektet. I januari 2020 beslutar en tjänsteperson att kommunen inte deltar i projektet på grund av brist på personalresurser. Under våren 2020 driver ett europeiskt projekt lanseringen av konceptet Smarta byar i Svenskfinland, där byn Backgränd i Raseborg utses som en fallstudie. Hembygdsföreningen i Backgränd vill utveckla en "distansarbetshub" för distansarbetare. I oktober 2020 kontaktas kommunens styrelseordförande och fullmäktigeordförande med förslaget att kommunen kan delta i projektet baserat på utvecklingen av distansarbetshuben. Ordförandena för frågan vidare i kommunen, och några veckor senare tas beslutet att kommunen deltar i projektet. Samtidigt utses en tjänsteperson som ansvarig och anvisas att ägna en arbetsdag per månad till att utveckla partnerskapet.</p>
Samskapande	<p>Kommunen föreslår att föreningen behöver teknisk assistans när huben ska planeras och etableras, men samtidigt klargörs det att kommunens insats kommer att begränsas till</p>

	<p>konsultering. Ett möte arrangeras i januari 2021 där upplägget diskuteras, men kommunen tar inte några initiativ under våren 2021. Genom Smarta byar-initiativet startar ett LEADER-finansierat projekt som driver utvecklingen av distansarbetshuben. I september 2021 arrangerar LEADER-projektet ett möte där föreningen och kommunen deltar. På mötet ger kommunens representant råd om praktiska lösningar, som arrangemang av lås- och bokningssystem och lämpliga avgifter för distansarbetare. Utvecklingen av huben drivs vidare genom LEADER-projektet under hösten 2021. Kommunens deltagande är begränsat, vilket till stor del motiveras av en rädsla för att ge byn Backgränd för stora fördelar gentemot andra byar i kommunen.</p>
Konsultering	<p>Partnerskapsmodellen presenteras initialt. I januari 2021 arrangeras ett möte med kommunen och föreningen för att hitta samarbetsområden. Projektet arrangerar en digital workshop i maj 2021 där en konsult ger råd för hur partnerskapet kan utvecklas. Projektet föreslår att fler kommundelar ska involveras för att undvika kritiken om orättvisa fördelar.</p>
Resultat	<p>Något substantiellt partnerskap uppnås inte, men kommunen står för konsultering, och distansarbetshuben öppnar på försök under hösten 2021.</p>

Tabellen visar att det egentligen endast är partnerskapet i Kronoby som utvecklats till ett partnerskap under projekttiden. Här syns en tydlig skillnad i drivande aktör gentemot övriga kommuner, nämligen att det var kommundirektören som själv tog ansvar för partnerskapets utveckling. I övriga kommuner utses en lägre tjänsteperson, och i Kristinestad tar det dessutom lång tid före någon tjänsteperson överhuvudtaget utses till att ha ansvar för uppgiften. Det här bekräftar tidigare forskning om fördelen av att ledande personer driver aktiviteten och att aktiviteten snabbt får ett ansikte i kommunen genom att en särskild ansvarsperson utses (Torfing 2018; Lember et al. 2018).

En annan faktor som i viss grad skiljer fallen åt är aktiviteten från den lokala nivån. Det kan konstateras att engagemanget från de involverade föreningarna i samtliga fall varit stort, men samtidigt var den pilotstudie som drevs ovanifrån av kommunen (dvs. Kronoby) mest framgångsrik i att uppnå ett partnerskap. Kronobys strategi var dock att pröva sig fram genom att kontakta ett flertal föreningar, vilket till sist ledde till ett lyckat resultat då kommunen klarade av att hitta föreningar där kommunens och föreningarnas ambitioner sammanföll. Att utvecklingen av partnerskapen i huvudsak kom att drivas av den lokala nivån i Raseborg och Kristinestad kan snarast härledas till passivitet från kommunens sida: i fallet Raseborg på grund av att kommunen övertygades att delta i projektet först då ett färdigt fall presenterades, i fallet Kristinestad på grund av att kommunen aldrig tog initiativ till att inleda en dialog med den lokala nivån.

Pargas särskiljer sig från de övriga fallen på så sätt att det både fanns en vilja från den högsta ledningen, som genast utsåg en ansvarig tjänsteperson, samt ett lokalt behov med engagerade föreningar som drivkrafter. Coronapandemin hade antagligen den mest bromsande effekten i det här fallet, genom att den omöjliggjorde att aktörerna möttes, men det fanns också andra faktorer som spelade in. Vi ska nu se på aktörernas egna upplevelser av deltagandet i projektet för att hitta fler faktorer som påverkat partnerskapens utveckling.

4.2 Aktörernas upplevelser

Intervjuer har genomförts med föreningsrepresentanter och tjänstepersoner som varit involverade i utvecklingen av partnerskap i respektive fallstudiekommun. Intervjuerna har genomförts löpande under projektets gång, men med tyngdpunkt på hösten 2021. Totalt har tolv representanter för föreningar intervjuats, samt åtta tjänstepersoner i kommunerna. I intervjuerna har intervjupersonerna frågats om deras tidigare upplevelser av samarbeten med kommunen respektive föreningar, hinder till samarbete, samt de specifika upplevelsorna av försöken till samarbete inom projektet. Här följer en sammanfattning av respondenternas svar.

Kronoby

Partnerskapet som åstadkoms i Kronoby beskrivs av tjänstepersonerna som en "win-win-lösning" och att det "kom i rätt tid" för både kommunen och för föreningarna. Idén till partnerskapet motsvarade inte bara kommunens behov utan också föreningarnas målsättningar. En tjänsteperson presenterade idén för föreningen och "efter det så behövde jag inte göra annat än stå på bromsarna, för de var väldigt engagerade" och hittade till exempel själva den fastighet som kommunen kom att hyra för ändamålet. Kommunens representanter ser många förtjänster med loppmarknaden för kommunen, särskilt att summan kommunen tvingas betala i böter för de långtidsarbetslösa minskat avsevärt och att "det blev vårt huvudsakliga ställe att placera sådana som haft svårt att komma in på arbetsmarknaden".

Även föreningsrepresentanterna ser partnerskapet som en stor framgång och att samarbetet med kommunen på det stora hela fungerat väl. Kronoby har saknat en loppmarknad, vilket föreningsrepresentanterna menar visat sig genom den strida ström av begagnade varor som kommit in till loppmarknaden ända sedan den startade. Inkomsterna från försäljningen går i sin helhet till föreningarna, vilket gör att de har kunnat utveckla sin hjälpverksamhet, på samma gång som loppmarknaden uppfyller deras hållbarhetsideal. Samarbetet med kommunen och de två föreningarna har också gjort att föreningsaktiviteten ökat över lag, att de två involverade föreningarna kommit närmare varandra och att den lokala sammanhållningen förbättrats. Föreningsrepresentanterna menar att loppmarknaden också kommit att spela en viktig social roll genom att den blivit en träffpunkt för "ensamstående och änkor" som bor i området och som hittar "någon att prata med" i loppmarknadens café. Ytterligare ser föreningsrepresentanterna att loppmarknaden har en viktig roll för "mindre bemedlade" personer, särskilt invandrare, som hittar förmånliga varor att köpa.

De kommunala tjänstepersonerna beskriver processen att hitta samarbetspartners och etablera ett partnerskap som tidskrävande. Flera långa diskussioner med representanter från olika föreningar gav till sist inte något resultat, men en tjänsteperson anser ändå att slutresultatet var värt ansträngningen. Pandemin ses som en hindrande faktor, eftersom "det hade varit

snabbare med fysiska möten att få det att hända, att på ort och ställe fara ut och se att det är här vi ska göra det här”.

En lärdom av processen som tjänstepersonerna nämner är att föreningarnas person- och finansiella resurser är små och att det är lätt hänt att en kommun har för stora förväntningar på en förenings möjligheter att använda frivillig arbetskraft. Föreningarna är ”på väldigt olika nivå”, och ”vissa kanske tror att det är lättare än det är” att fullfölja de uppgifter ett partnerskap kräver. Tjänstepersonerna drar därför slutsatsen att kommunen måste klargöra föreningarnas kapacitet och eventuellt ge en hjälpande hand då till exempel ansökningar om medel ska genomföras. Tjänstepersonerna beskriver föreningarnas bristande resurser som ”den största stötestenen” då ett samarbete ska utvecklas.

En annan lärdom tjänstepersonerna lyfter fram är att kommunen måste i ett tidigt skede utse en ansvarig tjänsteperson för att hålla processen vid liv och för att ge föreningarna någon att vända sig till. En tredje lärdom som nämns är att kommunen måste vara uthållig, att den korrekta timingen för partnerskapet inträffar förr eller senare och att den mest avgörande faktorn för framgång är att hålla i gång dialogen.

Ett problem som tjänstepersonerna identifierat angående samarbetet för att sysselsätta långtidsarbetslösa är att föreningarna sätter för mycket ansvar på de långtidsarbetslösa, då dessa ofta sköter verksamheten helt utan övervakning av föreningarna. Föreningarna har heller inte resurser att agera som personliga handledare åt sådana individer som har särskilda problem. Tjänstepersonerna misstänker att föreningarna kanske inte fullt ut förstått omfattningen av uppgiften och att en anställd handledare kan behövas i framtiden. Samtidigt anser kommunens representanter att föreningarnas inkomster är så goda av försäljningen vid loppmarknaden att de borde kunna delta i betalningen av hyran för fastigheten.

Föreningsrepresentanterna å sin sida ser den stora besparing som kommunen får av partnerskapet och argumenterar därför för att kommunen borde kunna satsa mer på partnerskapet. Särskilt lyfter de fram behovet av en kommunal sysselsättningskoordinator, då ”det är bara Kronoby och två andra kommuner (i Österbotten, reds. anm.) som inte har anställd någon som tar hand om arbetslösa”. Det här behovet relaterar också till det huvudsakliga klagomål som föreningsrepresentanterna har på kommunen, att processen ofta gått långsamt framåt, och att tjänstepersonerna vid flera tillfällen meddelat att ”de inte hinner” arbeta med uppgifter för partnerskapet vid tidpunkter som föreningsrepresentanterna sett som kritiska. En föreningsrepresentant som samarbetat med kommunen också vid tidigare tillfällen anser att den byråkratiska processen kan vara ”frustrerande”, både för vad denne anser vara småsaker som ”pengar för att köpa ett kylskåp” måste behandlas i de kommunala beslutsorganen, och vad som beskrivs som en rädsla hos tjänstepersoner, att ” de är inte alls säkra på om det är de som bestämmer det här” och är därmed rädda för att bli ansvariga för misstag.

Pargas

Aktiviteten i Pargas för att locka inflyttare har i stort sett drivits av föreningarnas egen aktivitet. En kommunrepresentant förklarar att ”föreningarna är så självständiga så de har gått sina egna vägar”. Föreningsrepresentanter berättar att de arrangerat tillställningar och

konstruerat webbsidor, samt identifierat lediga bostäder och utsett personer som kontaktpersoner för att "lotsa" nykomlingar. Kommunrepresentanten ser ett behov av att "knyta ihop allting", det vill säga att samordna olika aktiviteter och föreningar på de olika öarna och länka det till kommunens verksamhet för att ge aktiviteterna struktur.

Från förvaltningens synvinkel har det största hindret till att utarbeta ett partnerskap varit den sektoröverskridande karaktären på de behov som kommunen bör adressera för att partnerskapets målsättningar ska uppnås. Till exempel kan partnerskapet komma att beröra marknadsföring, skolor, bostäder och näringslivsfrågor, en bredd som gör att många kommunala sektorer bör vara involverade. En kommunrepresentant menar att tjänstepersoner lätt upplever att ett samarbete hör till en specifik sektor, och att det varit svårt att skapa ett brett engagemang för att utveckla partnerskapet i förvaltningen "för att inte arbetsuppgifterna så där entydigt säger att du ska göra det här". Det här har gjort att det från förvaltningens synvinkel varit svårt att svara på de mångfacetterade krav partnerskapsmålsättningarna ställer.

En annan central faktor är den politiska. De lokala representanterna beskriver det politiska läget som besvärligt för skärgården, att satsningar har koncentrerats till kommuncentrum på fastlandet med målsättningen att locka inflyttare som pendlar till arbetsplatser i Åbo. En föreningsrepresentant menar att "det måste finnas en politisk vilja helt enkelt" till att skapa ett partnerskap med skärgårdsområdet i kommunen, eftersom det i någon mån handlar om hur resurser fördelas.

Överhuvudtaget beskriver föreningsrepresentanterna förhållandet till kommunen som problematiskt. En av dem menar sig ha "gett upp tron på att kommunen gör något" för skärgården. Bakgrunden till det här förhållandet är kommunsammanslagningen 2009, då tre små skärgårdskommuner fusionerades med Pargas på fastlandet. För att kompensera förlusten av autonomi skapades en separat skärgårdsnämnd i den nya kommunen, men föreningsrepresentanterna beskriver dess inflytande i praktiken som en besvikelse. En föreningsrepresentant beskriver kommunsammanslagningen och den maktlösa situation som skärgården befinner sig i som att "man blivit omyndigförklarad". En annan föreningsaktiv betonar svårigheten att skapa en ny kommun med gemenskapskänsla, "ett nytt vi". I stället beskriver föreningsrepresentanterna en övergripande känsla av misstro och misstänksamhet gentemot kommunens verkliga avsikter angående till exempel serviceutbudet i skärgården.

Samtidigt förklarar en föreningsrepresentant att föreningarna inte heller har lyckats göra gemensam sak för utvecklingen av skärgården. Efter kommunsammanslagningen skapades så kallade pro-föreningar för att driva de enskilda öarnas intressen, men de har inte förenat sina krafter för att driva skärgårdens talan gemensamt. Det har också saknats ett gemensamt forum där pro-föreningarna kan möta kommunen, och respondenten menar att "det inte kan vara civilsamhällets ansvar" utan att det snarast är kommunen som måste ta sig an den uppgiften. Föreningsrepresentanterna anser att förutsättningarna är annorlunda i skärgården än på fastlandet och att det därför behövs ett forum för kontinuerlig diskussion med kommunen för att informera och diskutera de här förhållandena. En föreningsrepresentant hävdar att det finns en brist på förståelse bland både politiker och tjänstepersoner om vilken

betydelse de aktiviteter som föreningarna arrangerar har för ö-samhällets framtid, och likaledes om de möjligheter ett samarbete mellan kommunen och föreningarna skulle kunna ge.

Försöken till ett partnerskap i Pargas hamnade på så sätt i en politisk maktkamp, där skärgårdsområdena, som nyligen tappat sin autonomi, känner sig negligerade av kommunen och fastlandet. Emellertid verkar det som att pandemin haft stark påverkan på det här läget. I och med att allt fler börjat distansarbete har allt fler också flyttat till skärgården, samtidigt som turismen fått ett uppsving då färre åkt utomlands. En respondent menar att det politiska läget förändrats i kommunen i och med kommunalvalet på våren 2021, och att det nu finns en starkare politisk vilja "att äntligen försöka ena Pargas och skärgården". Respondenten menar att det här är en följd av att skärgården fått positiv uppmärksamhet i och med pandemin och att en insikt om skärgårdens betydelse för kommunens image har vuxit fram. Samtidigt har inflyttningen gjort att det inte längre finns ett behov av att inhysa fler personer i skärgården, och slutsatsen har därför dragits att partnerskapets strävanden snarare bör rikta in sig på att integrera de nyinflyttade i de lokala samhällena.

Raseborg

Idén till distansarbetshuben kom från en lokal förening, vars medlemmar i sina egna liv såg ett behov av en arbetsstation utanför hemmet, och samtidigt upplevdes samma behov finnas bland fritidsboende i området. Ett mer långsiktigt mål var att etablera en mötesplats i byn, vilket också stämde överens med ambitioner om att byn ska kunna vara både en plats att bo och att jobba i.

De kommunala tjänstepersonerna i Raseborg säger sig uppskatta det initiativ som föreningarna tagit att utveckla en distansarbetshub. Tjänstepersonerna ser ett behov av en sådan lösning i landsbygdsområdena i kommunen, då distansjobb förväntas öka i framtiden och det finns potential för att en modell utvecklas som "vi kan kopiera för andra ställen här i Raseborg". Samtidigt anser tjänstepersonerna att betydelsen av samarbete med tredje sektorn kommer att växa i framtiden.

Tjänstepersonerna är dock noga med att påpeka problemet med att stöda en by i kommunen framom andra. En tjänsteperson menar att föreningarna i ett skede efterfrågade "att vi ska engagera oss med låssystem, bokningssystem och så vidare ... det trodde jag inte var avsikten, men jag tror det blivit styrt tillbaka". Huvudargumentet för den här hållningen var just en rädsla för kritik i form av ojämlig behandling: "man får ju inte favorisera något område eller någon förening. Det är det svåra, ger man åt den ena måste man ge åt den andra". Det här är anledningen till att samarbetet kom att begränsas till att kommunen ger konsultation till föreningarna snarare än att de stöder med direkta resurser.

Liksom i Pargas fanns det behov av att många kommunala sektorer skulle ha involverats i partnerskapet, till exempel fastighetsskötsel, tekniska sektorn och fritidssektorn. En tjänsteperson berättar om hur kommunen kunde ge hjälp angående vissa frågor, men att det inte var möjligt att engagera den personal som hade varit nödvändig för att svara på andra, hänvisande till tidsbrist i förvaltningen. Ett annat hinder som tjänstepersonerna identifierade

var att föreningarna i regel träffas utanför kontorstid och att det gör det praktiskt besvärligt för tjänstepersonerna att samarbeta då.

Från föreningarnas perspektiv var det största hindret till partnerskapets utveckling att "kommunen är ganska låst" på grund av det lagstiftningsmässiga ramverk som den måste hålla sig inom. Här syftar respondenterna på samma faktor som tjänstepersonerna, att kommunen inte kunnat ge något substantiellt stöd till distansarbetshuben. Det här är ett läge som en av föreningsrepresentanterna upplevt vid tidigare samarbeten med kommunen och har därför accepterat det som ett faktum genast från projektets början.

Kristinestad

Den södra delen av Kristinestad är samtidigt också det område som är beläget längst söderut i landskapet Österbotten och det svensktalande området på västkusten i Finland. Befolkningsmängden är liten, knappt 1000 personer (beroende på hur stort område som räknas), och avstånden till större urbana centrum är långa i alla riktningar. De här faktorerna gör att det i alla ordets bemärkelser är fråga om ett perifert område. Befolkningsmängden har minskat snabbt, särskilt genom emigration till Sverige under 1950- och 60-talen, samt efter kommunsammanslagningen på 1970-talet, då de tidigare kommunerna sammanslogs med Kristinestad. Under de senaste årtiondena har kommunal service stegvis monterats ner i området.

Aktiviteten för att återöppna butiken i byn Härkmeri inleddes år 2019 då lokalbefolkningen tog initiativ till en dörrknackning i området för att samla optioner till andelar i ett aktiebolag som skulle kunna inhysa en ny köpman i butikslokalen. Ansträngningen samlade stort stöd – över 400 andelar tingades, inkluderande även fritidsbefolkningen i området. I början av år 2020 kom de lokala föreningarna till och med överens med en köpman om att starta upp verksamheten under våren, men på grund av pandemin stoppades de planerna.

Föreningsrepresentanterna berättar dock om ett fortsatt stort lokalt intresse bland lokalbefolkningen för frågan. Engagemanget grundar sig på ett stort behov av en matbutik och andra tjänster i området, för "det finns ju ingen service i södra Kristinestad". Det sociala behovet är på samma sätt betydande eftersom befolkningen i området "har överhuvudtaget ingen samlingsplats att träffas på". I samband med försöket att återöppna butiken anmälde sig pensionerade personer i området som frivilliga att hjälpa till med verksamheten i det lunchcafé som verkat i butikslokalen, inte bara av altruistiska skäl, "utan de vill ha någon att tala med, många sitter ensamma i sin stuga".

Kristinestad är det fall i projektet som haft störst svårighet att etablera en dialog mellan kommunen och föreningarna. En kommunrepresentant lyfter fram kommunens brist på tid och resurser som en orsak till kommunens passivitet, och att ett "separat litet projekt" som "inte är kopplat till något annat som vi redan har på bordet" lätt negligeras. En annan kommunrepresentant refererar till externa revisorer som påstått att Kristinestad har en "liten slimmad förvaltning ... då de jämför med många andra kommuner", och att en konsekvens av det är att det är svårt att tillskriva tid åt allt annat än "vanlig verksamhet". Tjänstepersonerna förklarar att långsiktiga processer därför ofta skjuts åt sidan.

Tjänstepersonerna menar att föreningarna borde ta initiativ till att etablera det multifunktionella centrumet i butikslokalen. Intervjuer med föreningsrepresentanter ger en annan bild, eftersom de återkommande lyfter fram det starka lokala engagemanget och att ett stort antal människor varit beredda att ställa upp med frivilligarbete. De beskriver i stället en stor besvikelse angående kommunens engagemang för projektet. En menar till och med att det verkar som att "de vill inte ha med saken att göra". Idén om att etablera butikslokalen som ett multifunktionellt centrum framställdes för kommunrepresentanterna av den lokala gruppen, och frågan ställdes vilken roll kommunen kan tänkas ta, "men inget svar kom på den frågan". En annan föreningsrepresentant frågar sig om det kan finnas politiska orsaker till att kommunen inte vill engagera sig för de södra delarna av kommunen. En respondent poängterar även att pandemin utgjort ett hinder då det inte varit möjligt att arrangera möten på plats i butiken, för "då har heller inte tjänstemännen kunnat se att de måste haka på förr eller senare".

Processernas utseende har således varierat mellan pilotstudierna, men likheter kan också pekats ut. Förvaltningens kapacitet verkar vara en central nyckel, och därför finns det skäl att ytterligare analysera intervjuerna från det perspektivet. I det följande ska vi studera den kommunala förvaltningens kapacitet till att driva förändringsprocesser och acceptera nya förvaltningsmetoder.

4.3 Förvaltningens kapacitet till förändring

Vi sätter nu ytterligare fokus på intervjuerna med de kommunala tjänstepersonerna. Det är således fråga om personer som genom projektet varit involverade i kommunikation med föreningsrepresentanter och tack vare det kunnat reflektera över en kommuns kapacitet att samarbeta med tredje sektorn. I de flesta fall är det också fråga om personer som har lång erfarenhet av att samarbeta med föreningar, och därför fokuserar den här delen på mer övergripande reflektioner som inte nödvändigtvis härleds till de specifika erfarenheterna av SMIL-projektet. Partnerskap i den form som introducerats i projektet innebär på många sätt en process som är ny för tjänstepersonerna, samt för förvaltningen som helhet. En annan viktig dimension som kom fram i intervjuerna är därför kommunens kapacitet att ta till sig nya metoder och genomföra förändringsprocesser.

Hur ser tjänstepersonerna generellt på en social innovation som fokuserar på ett närmare samarbete med det lokala samhället? I huvudsak är åsikterna mycket positiva. Det lyfts fram att samarbete med föreningar är en kanal för dialog med de lokala samhällena, att föreningar ger lokalkännedom, och kanske framför allt att kommunen kan stöda föreningar som särskilt på landsbygden står för en stor del av fritidsaktiviteter för befolkningen. Den dialog som samarbetet förutsätter ses också som en möjlig katalysator för andra aktiviteter i framtiden. Tjänstepersonerna är på så sätt överens om att ett välmående föreningsliv har en lång rad fördelar för lokalbefolkningen, och att ett samarbete med dem kan stärka deras verksamhetsförutsättningar, höjer relevansen av deras aktiviteter och stöder på så sätt också kommunens egen verksamhet och målsättningar.

Kommunens ansträngda ekonomiska förutsättningar lyfts också fram i det här sammanhanget, att kommunen kan utföra uppgifter effektivare och billigare med hjälp av

föreningar. Ett partnerskap som bygger på både kommunens och föreningens ambitioner och målsättningar ses därför som en win-win-lösning. En utmaning som lyfts fram är att de lokala behov som ska adresseras ofta är tvärssektoriella till karaktären, och att de därför kan vara utmanande för kommunen att genomföra, då det kan vara svårt att engagera många sektorer i ett samarbete.

I de teoretiska kapitlen beskrevs att acceptansen av en förändring eller en innovation är beroende dels av yttre förutsättningar, det vill säga regler, formella strukturer och finansiering, dels av inre förutsättningar, som relaterar till normer och relationer.

Angående de yttre förutsättningarna så menar respondenterna alltigenom att *lagstiftningen* och *statens policy* sällan begränsar möjligheterna till samarbeten. Snarare handlar det om att olika regelverk är besvärliga för föreningarna: föreningarna har knappa resurser, vilket gör att omfattande regelverk blir svårhanterliga. Särskilt gäller det här då verksamheten kräver utbildningar och långsiktigt ansvarstagande, vilket relaterar till att engagemanget för föreningar varierar och medlemmar byts ut. Tjänstepersonerna föreslår därför att staten borde ge bättre möjligheter till finansiering för att personer ska kunna deltidsanställas, av föreningarna eller av kommunen, då nya aktiviteter ska utvecklas. En tjänsteperson påpekar att

”staten kräver nog ganska mycket av tredje sektorn, som ska hitta finansiering. Det är snart bara de stora riksorganisationerna som kan få det, för där finns resurser att jobba med ansökningarna”.

I det här sammanhanget lyfts också ett varningens finger för följderna av Social- och hälsovårdsreformen och de problem som varit synliga inte minst med den Veikkausfinansiering som riktats till tredje sektorn.

I fråga om lagstiftningen lyfter ändå tjänstepersonerna i tre av fallstudiekommunerna fram förvaltningsstadgan som ett hinder till dialog med föreningar, eftersom den kräver en jämlik behandling av befolkningen. Det här anses begränsa möjligheterna att föra dialog med enskilda föreningar för ”man får ju inte favorisera något område eller någon förening”. I det sammanhanget lyfter tjänstepersonerna också fram politikernas roll, att det lätt kommer klagomål från det hållet om det upplevs att kommunen gynnat en kommundel framom andra. På så sätt kan jämlikhetskravet mer eller mindre stoppa dialogen med föreningar om att utveckla ny verksamhet.

Åtstramningar i den offentliga sektorn anses som en avgörande faktor för möjligheterna att skapa samarbeten med tredje sektorn. Det här tar sig särskilt uttryck i att respondenterna anser sig ha för lite tid till att inleda dialoger med andra organisationer. Samtidigt lyfter en respondent fram att ekonomiska krav på kommunerna i vissa fall drivit på processer för att hitta nya typer av lösningar. Över lag anser respondenterna att åtstramningar inte gjort att kommunen fått för smal kompetens för att kunna driva samarbeten med föreningar, men en specifik kompetens som saknas i kommunerna är den juridiska, som respondenterna anser vara nödvändig då nya samarbetsformer ska tas fram.

Till de inre förutsättningarna räknas här *förvaltningens egen kapacitet till samarbete*, samt *individens inställning*. I likhet med ovan relaterar respondenterna till tidsbristen, till att uppgiften att utveckla samarbeten är tidskrävande då det gäller att bygga tillitsfulla relationer. Här syns även pandemisituationen på så sätt att respondenterna återkommande pekar på svårigheten att ta initiativ och skapa förtroende via digitala kanaler framom att fysiskt träffa personer. Tjänstepersonerna lyfter ändå gärna fram det som de ser som fördelarna med mindre landsbygdskommuner; litenheten, närheten och "att man kan vara i direktkontakt" med förvaltningen och enskilda tjänstepersoner.

Respondenterna lyfter också fram svårigheten de upplever i att utveckla samarbeten med små, lokala föreningar. En tjänsteperson jämför med samarbete med stora företag eller stora föreningar, där det finns erfarenhet av hur avtal ska tas fram och resurser för att uppfylla dem, medan ansvaret för att ta fram avtalet ofta faller på kommunen i samarbete med små föreningar. Flera respondenter lyfter också fram exempel där föreningar varit intresserade att utföra uppgifter men inte fullt ut förstått vad som kommer att krävas av dem. Det fordrar med andra ord en betydligt större ansträngning av förvaltningen att skapa samarbete med små föreningar än med stora resursstarka organisationer.

En annan aspekt som respondenterna lyfter fram är den politiska, det vill säga kommunpolitikernas roll och maktposition. Tjänstepersonerna är överens om att politiker (i landsbygdsdominerade kommuner som representeras i det här projektet) i huvudsak är positivt inställda till samarbeten med föreningar, och eftersom kommunpolitiker ofta rekryterats från föreningslivet ligger det nära till hands för dem att till och med föreslå att föreningar tar hand om vissa uppgifter. Å andra sidan kan ändå politikernas påverkan vara mångbottnad, för

"vi som jobbar i kommuner upplever på riktigt att de är våra arbetsgivare", och "en del kan tycka att vi inte kan gå förbi dem och föra en stark dialog med kommuninvånarna; vad är politikernas uppgift då?".

Respondenten hänvisar i det här sammanhanget till kommunallagens krav på direkt dialog med lokalbefolkningen och att kommuner ofta inte uppfyller det. Trots att kommunpolitiker ser positivt på samarbeten med föreningar verkar således den traditionella påverkanskanalen där folkets åsikter kanaliseras genom de valda politikerna i någon utsträckning utöva passivt inflytande på tjänstepersoners tankemönster eller handlings sätt. Det är även möjligt att tolka det här fenomenet som ett stigberoende, en demonstration på hur den nya kommunallagen med starka element av direkt deltagande har svårighet att bryta ett invariant mönster.

Ännu en aspekt som berör den inre kapaciteten är att samarbeten med föreningar ofta behöver bli tvärssektoriella. När det är fråga om att bemöta ett lokalt behov menar en respondent att det sällan är endast en sektor som kan tillgodose det. Det här relaterar till en mer övergripande trend i samhället där "de flesta jobb och upphandlingar som görs är tvärssektoriella medan man i kommunen är van att jobba regelstyrkt sektorsvis". I samarbeten med föreningar uppstår då problem i kommunikationen genom att den tjänsteperson som har ansvar för samarbetet inte har kompetens eller ansvar för den typ av aktivitet som behövs för att samarbetet ska nå målsättningarna. Vi bör här komma ihåg att en intervjuad särskilt nämner svårigheten att

engagera tjänstepersoner i andra sektorer som en bromsande faktor för ett av de partnerskap som utvecklades inom ramen för projektet.

I fråga om *individens inställning* handlar det om personliga erfarenheter och hur personen identifierar sig själv och sin roll i förvaltningen. Personligheten kan ta sig uttryck som en strävan att finna nya vägar och lösningar, eller som en strävan att göra rätt och följa regelverket. En respondent konstaterar att

”då man söker tjänstemän till kommunerna så söker man kreativa visionärer som ska utveckla verksamheten mot framtiden och så vidare, men när valet görs så väljer man ofta en säker byråkrat, en förvaltare”.

Att testa en modell som är banbrytande får antagligen bättre förutsättningar om en kreativ visionär har ansvar för den snarare än en förvaltare. I de teoretiska kapitlen berättades det också om att personliga egenskaper hos tjänstepersoner påverkar deras vilja att ta till sig och driva igenom nya modeller (Lember et al 2018; Torfing 2018). Bland de respondenter som intervjuats hittas båda typerna och allt däremellan. I någon utsträckning går det att styrka de teoretiska påståendena i de fallstudier som genomförts i projektet.

En aspekt som starkt verkar påverka tjänstepersoners inställning till samarbeten med föreningar är deras tidigare erfarenheter av föreningar. Av de intervjuade sammanfaller utan undantag ett tidigare engagemang i föreningar med en starkt positiv inställning till att utveckla partnerskap med dem, medan sådana som inte varit engagerade i föreningar uppvisar en mer försiktig hållning och lyfter i större utsträckning fram möjliga problem. Det här visar sig inte minst genom en större förståelse för föreningens förutsättningar bland de som varit föreningsaktiva, till exempel att aktiviteten bygger på frivillighet och att det därför behövs ett större spelrum i de överenskommelser som görs i jämförelse med till exempel i kontrakt som görs med företag. För de som inte varit föreningsaktiva ligger det närmare till hands att lyfta fram föreningars svagheter – förutom frivilligheten, att föreningsintresset i samhället avtar och att ”talkoandan är nästan död”. De tjänstepersoner som varit föreningsaktiva anser i stället att folkets engagemang byter form, att det numera handlar om ”att skriva ansökningar” än att ställa upp på fysiska arbetsuppgifter, och att ”det är ganska knepigt om man bara kastar en uppgift” åt föreningarna och att det är ”lättare om tredje sektorn kommer med initiativ”.

För att en innovation ska accepteras är det förstås avgörande att föreningarna har resurser och en välvillig inställning. De fyra fallstudierna visar att ett starkt lokalt behov och en uppgift som sammanfaller med föreningars ideal och ambitioner ger goda förutsättningar för att föreningar ska vilja åta sig uppgifter i samarbete med kommunen. Vad gäller föreningarnas resurser är tjänstepersonerna oense. En del lyfter fram en allt större svårighet för föreningar att engagera människor och att det är svårt för kommunen att hitta föreningar som vill ställa upp och ta hand om uppgifter som kommunen vill få gjorda. Andra tjänstepersoner lyfter i stället fram att kommunen måste bli bättre på att fånga upp vilka ambitioner föreningarna har för att bättre kunna utnyttja dem. Det ligger därför nära till hands att dra slutsatsen att tjänstepersonens inställning är den mest determinerande faktorn i det här sammanhanget.

En sista faktor när det gäller den egna inställningen är det som respondenterna beskriver som att ge bort makt:

”du ger bort lite av din makt, hur du tänkt att saker ska fungera, det blir på ett lite annat sätt. Det är inte självklart och lätt för alla. Jag tror det är det största bekymret.”

Att delvis överföra kommunala uppgifter till föreningar kan av tjänstepersoner således uppfattas som en inkräktning på tjänstepersonens utrymme att ta egna beslut och styra verksamheten. En tjänsteperson som i större utsträckning utför uppgifter i samarbete och dialog med andra organisationer har sist och slutligen en annan typ av kontroll och arbetsuppgifterna byter skepnad. Även här går det således att spåra ett stigberoende. Respondenterna lyfter också fram att det kan finnas en rädsla att förlora sitt jobb: en kommunal anställning är trygg, men i förändringsprocesser kan tjänster effektiveras bort.

Den innovation som har spridits i projektet har varit beroende av ett socialt system som omfattar kommunen *tillsammans* med föreningen och det lokala samhället. Det är således två mycket olika sociala sammanhang som ska föra dialog och acceptera innovationen tillsammans. För att analysera det här *sociala systemet* kommer fokus därför att vara dels på varje system separat, dels på systemet som en helhet. Delvis har de här dimensionerna behandlats här ovan, men ytterligare fokus sätts här på deras förmåga att acceptera en innovation.

I förvaltningsforskningen lyfts allt mera organisationens *kapacitet att lära* fram i begrepp som *learning organisation*, som beskrevs i kapitel 2.4.4. Här är en indikator *kapacitet till förändring*, en faktor som är väsentlig även för kapaciteten att acceptera en innovation. På frågan vad som kännetecknar en lyckad förändringsprocess i en kommunal förvaltning så lyfter alla intervjuade särskilt fram att förändringen först förankras och vinner förtroende i kommunens ledningsgrupp, det vill säga bland de ledande tjänstepersonerna i förvaltningen. Den andra aspekt som lyfts fram är på ett liknande sätt att förändringen vinner brett förtroende bland kommunalpolitikerna. Respondenterna lyfter samtidigt fram att en förändringsprocess som kommer ovanifrån, som exempelvis de återkommande statligt påbjudna förvaltningsreformerna, sällan skapar entusiasm i tjänstemannakåren, men tvånget gör att de ändå genomförs. Respondenterna menar ändå att en förändringsprocess får bäst resultat genom bred förankring, just för att det då kan finnas en verklig vilja att skapa något bättre.

Förändringsprocessen kan på så sätt initieras både från politiskt och från tjänstemannahåll, men i de fall då förändringen inte är statligt påbjuden är förankringen till bägge delar nödvändig. En respondent exemplifierar med en misslyckad förändring som inte hade förankring i hela ledningsgruppen och därför mötte på motstånd i senare skeden. En annan intervjuad anser att förändringar alltmer planeras utan bredare förankring, vilket upplevs som orättvist då man inte fått vara med och påverka frågor som berör ens arbetsuppgifter. En respondent i ledande ställning förklarar att förändringsprocesser ofta möter på motstånd för att det inte finns tid att förankra dem ordentligt i organisationen. Här återkommer alltså argumentet att en förvaltning som är pressad av åtstramningar har svårt att föra dialog och fokusera på framtiden.

Det kan redan konstateras att en kommunal förvaltning är en komplex helhet med olika maktsfärer, där dialog och förankring är nödvändiga. En relaterad egenskap är en *kapacitet att fokusera på framtida behov* snarare än enbart på nuvarande sådana. Här betonar respondenterna framför allt bristen på tid att prioritera framtiden. Respondenterna ger uttryck för ambitioner att hitta "nya idéer" tillsammans med andra aktörer, men "då man är överöst med uppgifter" så är det svårt att ge tid åt annat än det som behöver utföras för stunden. Administrativa uppgifter kan tränga undan "kreativa lösningar", samtidigt som återkommande reformer också nämns som en faktor som anstränger personalens möjligheter att skapa nya samarbeten. Respondenterna är överens om att även om nya metoder är kostsamma att utveckla i nutid så kan de spara tid och resurser i framtiden. Samtidigt lyfter en respondent fram prioriteringsförmågan, det vill säga att uppgifter bör delegeras så att personer i ledande ställning har tid att utveckla verksamheten:

"Ibland har våra tjänstemän i kommunerna en tendens att gräva ner sig för långt ... de blir för involverade i själva verksamheten och det gör att de tappar fokus på styrningen framåt. En bildningschef som blir allt för involverad i läroplanen till exempel ... eller en teknisk chef som vet precis rördimensionen på det ena eller andra som ska dras under vägen. Det är ganska symptomatiskt i små kommuner att man delegerar för lite".

Hur är det då med samspelet med föreningar? Hur påverkar *skillnader i principer och koordinering* möjligheterna till nya typer av samarbete? Här pekar tjänstepersoner på tydliga skillnader som kan utgöra hinder. En praktisk sak som att föreningar träffas utanför kontorstid kan göra det besvärligt för tjänstepersoner att delta i möten. Samarbetets utveckling kan också hindras av den kommunala beslutsgången:

"att ta beslut är olika i en förening och ett kommunalt organ, och de kanske inte klickar hand i hand hela tiden. Det kan redas upp med en ordentlig diskussion om vad som är förväntningarna åt båda hållen, det offentliga och föreningarnas. Men jag tror inte att man alltid kommer till det, jag tror vi måste ha mer struktur på samarbetet, på ansvarsfördelningen".

Här närmar vi oss det missförhållande som tjänstepersonerna sätter mest tyngd vid, nämligen föreningarnas kapacitet att ta ansvar. Här handlar det i stor utsträckning igen om att föreningars verksamhet bygger på frivilligt arbete, att "föreningsverksamhet tenderar att gå lite i vågor" och att det därför kan vara svårt att utse en kontaktperson som tar ansvar över längre tidsperioder. Flera respondenter lyfter fram behovet av att betala ersättning för att någon enskild person ska kunna axla ansvaret för föreningens räkning. Här finns således ett behov av finansieringskällor för kommunen och föreningar att kunna utnyttja då samarbeten ska utvecklas. En tjänsteperson menar att det bland föreningar ibland inte finns förståelse för den skyldighet som kommuner har att hushålla med offentliga medel, och att det här förhållandet ibland skapat slitningar.

En annan respondent utvecklar tankegången genom att beskriva en bristande förståelse för hur offentliga organisationer fungerar:

"ganska få har insikt i hur en kommun fungerar. Vi har förvaltningsstadga, internt kontrolldirektiv, kommunallagen ... olika nämnders uppgifter och befogenheter. Föreningarna förstår inte det här att man måste sköta vissa saker på ett visst sätt ... vissa tror att man försinkar arbetet avsiktligt, och det ökar kanske också misstron och friktionen."

Samtidigt lyfter en respondent fram kommunens behov av att skapa sig en bättre bild av föreningars karaktär, deras förutsättningar, samt det lokala föreningsfältets möjligheter och resurser:

"vi behöver få en tydligare systematik i det hela, vi behöver säkert förstå föreningslivet, vad de gör, vad de inte gör, vilka olika föreningar det finns, hur bitarna skulle kunna falla in och stöda våra målsättningar i staden, och tvärtom."

En annan respondent framhåller på ett liknande sätt att en flaskhals för kommunerna är att "hitta nischerna" och "hitta varandra" genom att analysera vad kommunen och föreningarna har för kompetenser och hur de kan komplettera varandra. Här ställs återigen krav på förvaltningens tid och resurser.

En intervjuad påpekar att många av tjänstepersonerna i kommunen är bosatta annanstans och att de som en följd inte har lokalkännedom och tidigare kontakter till lokalsamhällena. Ett sådant förhållande gör att det finns en tröskel att ta initiativ till samarbeten både från förvaltningens och från lokalsamhällets sida.

Beslutsstrukturen i offentlig förvaltning gör att processer kan ta tid då offentliga förvaltningar är inblandade. Det handlar om ett samspel mellan tjänstepersoner, politiker och invånare, och det här samspelet kan stöta på hinder i olika moment då ett nytt förfaringsätt ska diskuteras. Enskilda tjänstepersoner har dock egen beslutsmyndighet i många frågor, och om en förvaltning väl tar beslutet att gå in för en förändring så finns det kraft att genomföra den snabbt. Föreningar kan känna frustration över att de kommunala beslutsprocesserna tar tid, att sådant som de kan uppfatta som småsaker tar tid att besluta om. Samtidigt lyfter också tjänstepersonerna fram att de föreningsaktiva inte heller vågar ta beslut enskilt utan vill ta frågan till föreningens styrelse, vilket kan ta tid då intervallerna mellan deras möten ibland kan vara långa.

4.4 Slutsatser

Aktörernas upplevelser förtydligar att varje försök till samarbete har olika förutsättningar att lyckas, men det går ändå att lyfta fram några aspekter som kan sägas vara mer generella.

Den första gäller resurser, både föreningarnas och den kommunala förvaltningens. Föreningarnas kapacitet att delta i partnerskap med kommunen avgör i stor utsträckning om det överhuvudtaget blir något partnerskap. Också i fallet Kronoby påverkade föreningarnas resurser möjligheten att svara upp mot kommunens förväntningar, trots att det var fråga om etablerade föreningar med starka centralorganisationer bakom sig. Även om föreningarnas ambition är god kan det för det första vara svårt för dem att möta de förväntningar som ett partnerskap ställer, för det andra ställer redan förhandlingskedet krav på föreningarnas kapacitet att sätta sig in i vad partnerskapet kommer att innebära.

Föreningarnas frivilliga karaktär är en förklarande faktor här. Lokala föreningar är ofta beroende av ett fåtal individer, vilket betyder att det kan uppstå problem i långsiktiga samarbeten om enskilda personer försvinner ur bilden. Föreningars livscykel varierar, med starkt lokalt engagemang i vissa perioder följt av perioder då aktiviteten sjunker. Här faller en stor del av ansvaret på kommunen, som måste ha kapacitet att i sin tur analysera föreningens kapacitet och samtidigt vara beredd att ge föreningen handledning att överkomma sina svaga punkter. I vissa fall kan det handla om konsultering, i andra fall kan det vara rena personresurser som krävs, vilket betyder att föreningen då behöver hjälp att hitta resurser för till exempel en deltidsanställning.

I fråga om förvaltningens resurser så kan det konstateras att detta anges av kommunrepresentanterna som ett huvudskäl till att partnerskapen inte utvecklats. Redan från de första kontakterna som togs med kommunerna (inkluderande även de som inte deltagit i projektet) har tjänstepersonerna hänvisat till deras begränsade möjlighet att avsätta tid till projektet. Kommunerna har under en längre tid upplevt ett pressat ekonomiskt läge, och det är något som genomgående lyfts fram som en huvudsaklig begränsande faktor för att bygga nya förhållanden med tredje sektorn. Det här verkar styrka tidigare forskning (Elliott 2020) som menar att nedskärningar i personalstyrkan leder till att fokus inte kan flyttas från att göra det nödvändiga för stunden, vilket i värsta fall kan leda till att kommunerna hamnar i en nedåtgående spiral då samarbeten som sparar resurser på lång sikt inte kan utvecklas. Samtidigt måste också prioriteringsförmågan lyftas fram: finns det utrymme för ledande tjänstepersoner att i större utsträckning ägna sig åt strategiskt framtidsinriktat arbete genom att delegera mera? Eller krävs särskilda omställningsledare? Eller hänger det här framför allt ihop med landsbygdskommuners litenhet och resulterande bristfälliga kapacitet?

En omständighet som kommer fram i intervjuerna är att det kan ta tid för kommunen att hitta föreningar som vill utföra en uppgift i de fall då kommunen själv formulerat behovet. Vissa tjänstepersoner lyfter fram att föreningsaktiviteten generellt sjunkit och att det blir allt svårare att hitta föreningar med intresse och kapacitet att ta sig an uppgifter. Kronobyfallet visar ändå att det är möjligt. Kronobyfallet visar också på hur partnerskap kan adressera det nedåtgående engagemanget för föreningar genom att aktiviteten i sig ökar engagemanget och ger grund för nya aktiviteter i framtiden. Det här relaterar således dels till forskningen på sociala innovationer (Neumeier 2017) som säger att samarbeten bygger nya resurser för framtiden, dels till diskussionen i de teoretiska kapitlen om myndigheters roll i att främja medborgarsamhällets vitalitet. Den faktor som tjänstepersonerna i Kronoby framför allt lyfter fram som avgörande för att hitta föreningar som vill utföra uppgifter är att hålla i gång dialogen, att fortsätta samtalet med föreningsfältet med förhoppningen att öppningar förr eller senare dyker upp.

Det här gäller alltså i händelser då kommunen söker föreningar som kan utföra uppgifter som kommunen själv har definierat. Det är dock möjligt att föreställa sig en mer ambitiös hållning till samarbetet med tredje sektorn, nämligen att ett sådant samarbete förstärker det lokala samhället och demokratiska värden. Det här är värden som många av tjänstepersonerna uttalar och som ligger i linje med det som forskningen lyfter fram som en stor fördel med samskapande. Enligt det här synsättet är huvudanledningen till samskapande inte att

underlätta den offentliga sektorns arbete, utan att utveckla definieringen av servicens värde och på så sätt förbättra servicens kvalitet, och i förlängningen att utveckla demokratin. Att kommunen helt och hållet definierar behovet är en framkomlig väg, om kommunen är tillräckligt tålmodig för att passa ihop behovet med föreningars ambitioner och det lokala behovet. En enklare väg kan dock vara att utgå från den lokala nivån och de behov som lokala intressenter lyfter fram. På så sätt är det lokala engagemanget säkrat från början och det gäller i stället för kommunen att hitta farbara vägar för att svara upp mot föreningarnas målsättningar. I de fallstudier som beskrivits ovan har det lokala intresset varit stort, medan det varit mer utmanande för kommunerna att respondera på det här engagemanget. Det här tyder på att möjligheterna att utveckla samarbetet mellan kommuner och föreningar handlar om det kommunala fältets förutsättningar snarare än föreningarnas.

Till kommunernas förutsättningar hör också tjänstepersonernas erfarenheter och profil. Samarbeten med föreningar blir annorlunda än samarbeten med företag eller andra myndigheter då ansvarsutkrävningen inte kan göras lika tydligt. Tjänstepersonens erfarenhet av föreningsliv påverkar, särskilt när det gäller det spelrum som den frivilliga karaktären ställer krav på. En tjänsteperson med uppgift att utveckla samarbeten med den tredje sektorn måste dels ha kapacitet att analysera kommunens verksamhet och identifiera potentiella kontaktytor till föreningar, dels ha lokalkännedom och direkt anknytning till existerande föreningar för att kunna uppfatta lokala behov och potentiella aktörer som kan axla ansvar. De intervjuer som genomförts antyder att kommunerna har en motsvarande organisering gentemot företagen i kommunen, men att kontaktytorna till föreningarna och civilsamhället är underutvecklade.

En annan faktor som verkar ha en tydlig inverkan på utvecklandet av partnerskap är vem som initierar ett samarbete och vilka aktörer som driver på det. I fråga om drivande tjänstepersoner är det tydligt att det fall där den högsta tjänstepersonen drev projektet blev det mest framgångsrika, vilket även stöds av tidigare forskning (Torfing 2018). Även lägre tjänstepersoner kan driva processen framåt, men intervjuerna visar att olika hinder lätt kommer i vägen då partnerskapet utvecklas och förståelsen för behovet ökar om inte processen har en stark förankring på högsta beslutsfattande nivå. I Raseborg, Pargas och Kristinestad stod det snart klart att ett flertal kommunala sektorer bör vara involverade för att möta det behov som identifierats, och en sådan breddning stötte på hinder då samarbetsprocessen redan styrts in i en sektor. Att delegera ett partnerskap till endast en sektor riskerar således leda till att de krav uppgiften ställer och tjänstepersonens befogenhet inte matchar. Det ligger nära till hands att tänka sig att partnerskap som adresserar lokala behov i allmänhet förutsätter sektoröverskridande verksamhet.

Frågan om vilken befogenhet ett samarbetsprojekt får i en kommun hänger förstås också ihop med den politiska sfären i kommunen. I samtliga pilotstudiekommuner har politiker involverats när kommunen beslutat att gå med i projektet, men det är nödvändigt att komma ihåg att någon specifik aktivitet inte specificerats i det skedet. Den uttryckligt politiska drivkraften för den specifika målsättning som varje pilotstudie definierat har därför mer eller mindre saknats i alla kommuner.

En relaterad faktor är det som en del föreningsrepresentanter kallar en rädsla bland förvaltningspersonalen att överskrida sina befogenheter och göra misstag. En tjänsteperson som är osäker på sin position och sitt mandat att föra kommunens talan i en dialog med externa aktörer får svårigheter att nå samförstånd om nya metoder att skapa service. Intervjuerna pekar på att partnerskapens utveckling bromsats dels av att tjänstepersonerna varit osäkra på de lagstiftningsmässiga förutsättningarna för att utveckla partnerskap, dels att tjänstepersoner aktat sig för att stöta sig med politikerna. En sådan misstanke finns i Raseborg, där frågan om att ge orättvisa fördelar blev en tröskelfråga för kommunens involvering, i Kristinestad där den politiska drivkraften för de södra delarna varit svag i årtionden, samt i Pargas, där skärgårdsområdena upplevt att de blivit negligerade av kommunen. Är det frågan om traditionell knutpatriotism, eller en politisk vilja att satsa på kommunens starkare delar snarare än de perifera?

5. Slutsatser och lärdomar: den nya kommunen

Den studie som beskrivits i den här rapporten har genomförts inom ramen för projektet *SMIL, Svenska modeller för sociala innovationer i landsbygdsutveckling*. Projektet har praktiserat metoder som bäst kan beskrivas som "learning by doing", genom att direkt ta kontakt med kommuner, introducera den nya partnerskapsmodellen och också testa den i praktiken. På så sätt har varje skede i projektet bidragit till lärdomar, även om insatserna i vissa fall misslyckats.

Den mest påtagliga lärdomen har varit den kommunala försiktigheten. Intresset för en modell som testar involveringen av tredje sektorn har genomgående varit tydlig i alla kommunkontakter, men att kommunerna skulle hitta utrymme för något som ligger utöver den vardagliga verksamheten visade sig i många fall vara svårt. Olika typer av hinder har genomgående varit ett centralt diskussionsämne i kommunkontakterna. Under projektets inledning hösten 2019 bromsades processerna av att kommunerna menade att de för tillfället var överbelastade av budgetarbetet, under vårvintern 2020 utbyttes det argumentet till de av pandemin åsamkade åtagandena. Senare när pandemin stundvis lättades hittades argument i olika praktiska, finansiella eller legislativa hinder. På så sätt har hinder som uppträtt under processernas gång kunnat identifieras och analyseras. Projektets begränsade budget har haft en viktig poäng här: genom att kommunerna inte erbjudits finansiering för pilotstudierna har vi kunnat testa den verkliga kommunala beredskapen och kapaciteten att dels prova en ny modell, dels att öppna upp den kommunala förvaltningen mot samskapande med tredje sektorn.

Vilka är då de centrala lärdomarna av projektet?

Förhållandet mellan förvaltning och politiker

Förhållandet mellan förvaltningen och politiker i kommuner utgår från den representativa demokratins principer, det vill säga att politikerna innehar makten medan tjänstepersonerna är genomförare. De teoretiska kapitlen berättar dock hur den här modellen förändrats över tid och att den här traditionella fördelningen av ansvar har utmanats under en längre tid. Särskilt trängande är det demokratiunderskott som forskningen identifierat. Den partnerskapsmodell som studerats i det här projektet är en typ av samskapande (co-creation) och hör till den växande familjen deltagandedemokrati (participatory democracy). En dominerande typ av deltagandedemokrati har varit olika former av hörande, till exempel genom medborgarråd som inte har beslutsfattandemakt utan endast presenterar åsikter som politikerna kan välja att acceptera eller förkasta. Kritiken mot den här modellen har särskilt handlat om att relevansen för deras arbete blir oklar, och att medborgarråden inkluderar en liten grupp av människor och på så sätt inte bemyndigar (empower) hela befolkningsgrupper. Samskapande är något annat: det innebär en direkt kontakt till de som berörs, vilket ger en bred inkludering och direkt relevans för arbetet.

Det som krävs för en samskapandeprocess är följaktligen att samarbetet kring den aktivitet som utförs tilldelas ett eget maktutrymme. Bristen på det här utrymmet har varit påtagligt i projektet, särskilt genom det överhängande hotet om att politiker kan stoppa aktiviteter om de upplever att någon kommunal del har fått otillbörliga fördelar gentemot andra. En genuin

samskapandeprocess behöver dock inte betyda att kommunfullmäktige tappar sin position som det högsta beslutsfattande organet, men *det innebär att de just i fråga om samskapandets verksamhet tar ett steg tillbaka. Med andra ord: politikerna fortsätter ha sista ordet men förstår att respektera samskapandeprocessens autonomi.* Det kan samtidigt konstateras att de tjänstepersoner som intervjuats i projektet upplever att politiker generellt stöder att kommunen samarbetar med tredje sektorn. Allt det här tyder på att det finns ett underskott på kunskap om samskapandets natur och att mer information kan underlätta de här hindren, vilket leder oss till nästa lärdom.

Information

Det finns ett tydligt underskott på kunskap om kommunens möjligheter att samarbeta med föreningar. Bland tjänstepersoner visar det sig i en försiktighet och en rädsla för att överskrida sina befogenheter. Bland föreningar finns en okunskap om de ramar som ett partnerskap behöver röra sig inom. I pilotstudierna var tvekan bland tjänstepersonerna i många fall tydlig och risken för att politiker skulle dra i handbromsen om någon kommundel ansågs få otillbörliga fördelar tyngde processernas framfart. Med information om det utrymme som finns för att experimentera och utveckla partnerskap kan förvaltningens försiktighet underlättas. Med information om hur partnerskap utarbetas och den mångsidiga potential det står för kan partnerskapet bli ett vedertaget verktyg för kommunen att fullfölja sina åtaganden. Maktutrymmet behöver förtydligas, där samarbeten som experiment kan genomföras utan kritik om att orättvisa fördelar ges. Tjänstepersoner bör till exempel känna till upp till vilka gränser de kan tillåta anskaffningar inom ramen för en partnerskapsdialog. Bland kommunpolitiker behövs information om att partnerskapets karaktär innebär att processen kräver en viss autonomi från politisk påverkan, vilket betyder att politikernas roll begränsas till att initiera eller att godkänna partnerskapsinitiativ. Det här gäller även för föreningsaktiva så att de kan utnyttja de möjligheter som uppstår och så att de är mer förberedda för vad ett partnerskap kan innebära.

Föreningars kapacitet

Till en början måste det konstateras att föreningarnas engagemang varit stort, även i de tre fall som inte ledde till partnerskap. I de fallen har det snarare varit kommunens resurser som verkat begränsande snarare än föreningens. Det pekar på den potential som finns i det lokala engagemanget då verksamheten adresserar det som lokalbefolkningen identifierar som behov.

När det gäller begränsningar förknippas de i föreningar framför allt med den frivilliga karaktären. Långsiktiga samarbeten kräver långsiktiga åtaganden, särskilt om föreningen inte har möjlighet att anställa någon ansvarsperson. *Kommunen måste ha överseende med de här förutsättningarna och ge stöd och konsultation, till exempel genom att assistera i projektansökningar.* Det behöver också finnas goda möjligheter för föreningar att ansöka om finansiering, i enlighet med tidigare forskning (Uster et al. 2019). De små föreningarnas svårigheter att hantera byråkratiska processer pekar även på *ett behov att förenkla för mer resurssvaga organisationer att hantera projekt.* En viktig faktor att komma ihåg är att aktivitet föder ny aktivitet, det vill säga att satsningar som involverar tredje sektorn ökar dess kapacitet för framtiden.

Föreningens kapacitet berör även diskussionen om civilsamhällets försvagning. Introduktionen av fjärde sektorn har gjorts för att svara mot fragmenteringen av samhället, där en individualisering gjort att ett långvarigt engagemang som föreningar innebär minskat. Även omarbetningen av Föreningslagen i Finland går delvis enligt samma linje, med introduktionen av aktionsgrupper vid sidan av traditionella föreningar. Kommunens motpart i samarbeten riskerar dock genom denna förändring bli än mer ostadig, vilket i sin tur äventyrar möjligheterna för att bygga tillit och utöka nätverken på lång sikt. Även om diskussionen om fjärde sektorn adresserar ett verkligt fenomen så kräver det samtidigt att det finns fortsatta möjligheter för mer stadigvarande sammanslutningar att utvecklas.

Kommunens kapacitet

Kommunens bristfälliga resurser har varit en genomgående begränsande faktor i samtliga pilotstudier. Kommunerna har, eller anser sig ha, bristfälligt med tid och bristfälliga finansiella möjligheter att testa nya modeller och att initiera nya samarbeten. Det är möjligtvis så att prioriteringar spelar en viktig roll här, att kommunen hellre vill satsa på annat, men vi måste samtidigt komma ihåg att processerna som initierats i projektet i huvudsak velat testa utrymmet för samskapande, inte om att en specifik aktivitet ska utföras. Det har visat sig att det här utrymmet är begränsat, och att kommunens bristande resurser anges som huvudorsak. Här är det värt att komma ihåg det konstaterande som Albury et al. (2018) lyfter fram, att nya samarbeten kräver utrymme i form av tid, stöd och resurser. Projektet har inte haft i uppgift att beräkna huruvida den kommunala budgetstorleken är tillräcklig för sådana prioriteringar, men det står i varje fall klart att det nämnda *utrymmet begränsar möjligheterna till samskapande. Det kan delvis handla om det som en respondent påpekar, att ledande tjänstepersoner är alltför fokuserade på detaljer och avsätter för lite tid till den strategiska styrningen.*

En annan aspekt som är determinerande för kommunens kapacitet att ingå partnerskap med föreningar är det som konstaterades i föregående kapitel, att lokala behov ofta är komplexa och att det därför ofta krävs ett sektoröverskridande samarbete. Intervjuerna med tjänstepersonerna i kommunerna indikerar att *det finns betydande hinder för det interna samarbetet mellan kommunala sektorer, vilket skulle vara en starkt begränsande faktor för kommunens kapacitet att utveckla partnerskap.* Det här är samstämmigt med den tidigare forskning som refererats i den här rapporten (till exempel Thuesen & Tanggaard 2021)

En viktig poäng är att det kräver mer resurser för kommunen att skapa avtal med föreningar än med stora organisationer och företag. De senare har egen kompetens och levererar i stor utsträckning färdiga lösningar åt kommunen, medan kompetensen i samarbetet med lokala föreningar ibland måste tas fram av kommunerna. *I samarbete med föreningar ställs i stället kraven på kommunen: det är de som måste guida föreningarna vad gäller till exempel juridiska frågor och de kompetenser och resurser som kommer att behövas. En kompetens som saknas i kommunerna är just den juridiska, vilket kan vara en avgörande brist då partnerskapsavtal ska arbetas fram.*

Tidsdimensionen

En kursändring som acceptansen av en samskapandemodell innebär tar tid. *Det tar tid för den kommunala förvaltningen att förstå nyttan och acceptera förändringen, det tar tid att matcha de lokala*

behoven och resurserna med kommunens behov och resurser. Det handlar också om timing: de yttre omständigheterna måste vara fördelaktiga. En kris som en pandemi kan till exempel hämma utvecklingen, samtidigt som kriser även kan öppna upp för nytänkande. Lokalt kan timingen av initiativ hänga på politiska omständigheter som skiftar över tid.

Behovet av föreningsforum

Ett behov som tydligt avtecknats genom processernas gång är utvecklingen av kontakten mellan kommunen och föreningsfältet, vilket inte minst accentueras av ovanstående tidsdimension. Kommuner har redan omfattande kontakt med föreningar, men ofta begränsas de till en enskild sektor, medan de lokala behoven ofta är komplexa och tvärsektoriella. *Föreningsforumet måste därför vara en kontaktyta som handhas av en tjänsteperson med ansvar för att utveckla samarbetet, samtidigt som arbetet är sektoröverskridande. Föreningsforumet behövs för att klarlägga föreningsfältets resurser och behov och länka det samman med kommunens uppgifter. Forumet kan också fungera så att kommunen erbjuder uppgifter för föreningarna att samarbeta kring. Forumet kan ge utrymme för en dialog med enskilda föreningar och reda ut förväntningar, både från kommunens och från föreningens sida, för att förbereda ett mer formellt partnerskap. Överhuvudtaget kan ett föreningsforum ge samarbeten tid att växa fram.*

5.1 Social- och välfärdsreformen och den nya kommunen

Är samskapande en smal fråga som enbart angår tjänstepersoner och vissa föreningsaktiva, eller är det en fråga som bör vara en betydligt bredare angelägenhet? Frågan kan lätt tolkas enligt det första alternativet, men det finns goda argument för att det andra påståendet är mera riktigt.

Trenden har under flera årtionden varit att offentliga tjänster flyttas bort från de offentliga organisationerna, till företag eller till stora resursstarka organisationer tillhörande tredje sektorn. Det här har setts som ett sätt att effektivisera serviceproduktionen, att de organisationer som har kompetens och kännedom om fältets behov tilldelas uppgifter genom till exempel upphandlingskontrakt. Det ligger därför nära till hands att se partnerskap med tredje sektorn som ännu en metod för kommuner och andra myndigheter att lyfta över genomföransvar, utnyttja tredje sektorns ideella incitament och frivilliga krafter och ytterligare effektivisera verksamheten. I federalistiska länder som Nederländerna och Tyskland har tredje sektorns organisationer under lång tid haft sådana uppgifter, vilket har gjort att de professionaliserats och delvis antagit karaktärsdrag från myndigheterna. Forskare varnar för att en sådan professionalisering försvagar föreningens styrkor, närheten till fältet, lokal legitimitet, ideell drivkraft och så vidare (Salamon & Toepler 2015). Det finns därför anledning att tydligt definiera motivet till varför partnerskap ska främjas.

Att effektivisera, spara på resurser och anpassa serviceproduktionen enligt behov är tydliga målsättningar med samskapandeprocesser. Att avgränsa samskapandeprocesser till att adressera förvaltningens behov, eller till det förvaltningen identifierar som behov i samhället, begränsar dock den potential som samskapande kan ha. Samskapandet riskerar bli processer som håller ett avstånd till lokalbefolkningen, vilket kan leda till att behov adresseras som

kanske inte ens känns igen av föreningar eller lokalbefolkningen i stort. Samskapandet undviker på det sättet att adressera demokratiunderskottet i samhället: behovet av att knyta an direkt till lokalbefolkningen och på så sätt stärka civilsamhället och det aktiva medborgarskapet. Fördelen med en genuin samskapandeprocess är att den både kan stärka sådana demokrativärden och samtidigt effektivisera servicen genom att förbättra de offentliga organisationernas kapacitet att förstå den lokala kontexten och hur servicen eller aktiviteten bör utformas. Det här förklarar varför samskapande inte bör definieras enbart som att flytta över uppgifter till tredje sektorn, utan den bredare samhällsrelevansen och nyttan bör uttryckas som målsättningar.

Hur ser då vägen ut till mer samskapande kommuner? Ska enskilda kommuner experimentera småskaligt, där ribban är lägst? Eller bör det ske på bred front genom direktiv uppifrån? Svaret finns någonstans däremellan. Här kommer vi till den förvaltningsreform som i skrivande stund stöper om kommunerna och deras roll i samhället. I kapitel 3 konstaterades att den finska lagstiftningen innehåller tydliga föreskrifter för kommunerna att aktivt inkludera medborgare på olika sätt, med andra ord påverkansvägar som går utanför de kanaler som den traditionella representativa demokratin föreskriver. Lagstiftningen uppmanar också kommuner till att eftersträva fler samarbeten med andra organisationer, inkluderande tredje sektorn. Vägen mot en samskapande kommun har på så sätt redan startat, men samtidigt har deltagandet snarast handlat om olika former av hörande (Jäske 2019:620) snarare än en verklig inkludering av olika aktörer. Nu tillkommer ny lagstiftning som än mer tydligt ger kommunen i uppdrag att samarbeta mer tvärsektorielt och i direkt samarbete med andra aktörer för att fullfölja uppgiften att främja hälsa och välfärd. Social-och välfärdsreformen innebär också en kraftig centralisering av inflytande, vilket förstas i första hand ställer krav på att välfärdsregionerna säkerställer direkta påverkanskanaler genom den service som produceras. Kommunens roll för den lokala demokratin blir dock samtidigt än mer trängande, och i sin roll att främja hälsa och välfärd hamnar kommunen i centrum för samarbete mellan lokalbefolkningen, olika organisationer och välfärdsområdena.

I fråga om timing är det således rätt tid för det kommunala fältet att gå i en mer samskapande riktning. Kommunens uppgifter handlar allt mindre om serviceproduktion och alltmer om samarbete med andra aktörer, inom planering, närings- och arbetsliv och allt som har att göra med främjande av välfärd och hälsa. I förlängningen betyder det här att risken är stor att kapaciteten till samskapande blir en avgörande faktor för särskilt mindre landsbygdskommuners existensberättigande på lång sikt. I mer resursstarka kommuner finns en större kapacitet till omställning, samtidigt som antalet aktörer är så mycket större. I små landsbygdskommuner är omställningen mer utmanande. På landsbygden är det även mer sannolikt så att kommunen är den enda aktör som kan verka som en faciliterande och mobiliserande faktor för den lokala utvecklingen. Det finns färre företag, färre resursstarka föreningar och andra organisationer som kan satsa, bygga nätverk och mobilisera. Samtidigt utgör landsbygdsområdenas starka sociala kapital och lokala kultur god grogrund för utvecklingsinitiativ, vilket tydligt framgått av de pilotstudier som genomförts inom ramen för det här projektet. Landsbygdskommunen har således alla möjligheter att genom en

samskapande verksamhet göra sig relevant för den lokala utvecklingen liksom i form av en kommunikationskanal och partner till de nya välfärdsområdena.

Den sammantagna slutsats som kan dras av studien är att samarbeten mellan kommunen och lokala föreningar har potential att stöda och utveckla föreningarnas aktivitet, att det i förlängningen stärker föreningarna och civilsamhällena och kan öka legitimiteten för kommunens verksamhet. Samtidigt är partnerskap inledningsvis krävande för kommunerna, särskilt i ett läge då det i stor utsträckning saknas stöd ovanifrån. Slutsatsen kan därför dras att främjande av partnerskap kräver en bred nationell satsning, för att synliggöra möjligheten och övertyga fältet om potentialen i partnerskap, samt för att skapa utrymme för kommuner att experimentera. Det krävs således både en informationskampanj och resurser som kommuner och föreningar kan använda för att testa och utveckla nya partnerskapsmodeller. På längre sikt behöver det juridiska utrymmet för partnerskap utredas och tydligare definieras.

Litteraturförteckning

Abbott, A. 2001. *Time Matters: On Theory and Method*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Aflaki Inga, Eriksson Henrik, Schneider Thomas (2017). *Utmaningar och framgångsfaktorer för att initiera, genomföra och anpassa idéburet offentligt partnerskap: Ett kunskapsunderlag från följeforskning av IOP Ensamkommande i Göteborg 2016-2017 (IOP)*. Forskningsrapport, Chalmers, Jönköpings Universitet.

Aflaki Inga, Schneider Lotta, Eriksson Henrik, Schneider Thomas (2018). *Idéburet offentligt partnerskap (IOP) – Lärdomar från en avveckling, tillitsbaserade relationer och jämförelsen med upphandlingar*. Forskningsrapport, Chalmers, Jönköpings Universitet.

Albury D., Beresford T., Dew S., Horton T., Illingworth J., Langford K. (2018). *Against the odds: Successfully scaling innovation in the NHS*. Research Report. The Health Foundation, London, UK.

Anheier H (2005) *Nonprofit Organizations. Theory, Management, Policy*. New York: Routledge.

Bailey Nick, Pill Madeleine (2015). *Can the state empower communities through localism? An evaluation of recent approaches to neighbourhood governance in England*. In *Environment and Planning C: Government and Policy*, volume 33, pages 289 – 304.

Bauman Z (2000). *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press.

Beck U (1992). *The Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage.

Beer, A., Ayres, S., Clower, T., Faller, F., Sancino, A., and Sotarauta, M. (2019). "Place leadership and regional economic development." *Regional Studies* 53 (2): 171–182.

Best Stephanie, Myers Jan (2019). *Prudence or speed: Health and social care innovation in rural Wales*. In *Journal of Rural Studies* 70, p. 198–206.

Bevir, M. (2010). *Democratic Governance*. Princeton University Press, Princeton.

Bjärstig Therese, Sandström Camilla (2017). *Public-private partnerships in a Swedish rural context - A policy tool for the authorities to achieve sustainable rural development?* *Journal of Rural Studies* 49, p. 58-68

Bock, B. B. (2016). "Rural Marginalization and the Role of Social Innovation: A Turn towards Nexogenous Development and Rural Reconnection". *Sociologia Ruralis* 56 (4): 552–573. doi: 10.1111/soru.12119.

Bosworth, G., Annibal, I. Carroll, T. Price, L. Sellick, J., and Shepherd, J. (2016). "Empowering Local Action through Neo-endogenous Development: The Case of LEADER in England". *Sociologia Ruralis* 56 (3): 427–449.

Brandsen T., Pape, U. (2015). *The Netherlands: The Paradox of Government–Nonprofit Partnerships*. In *Voluntas* (2015) 26:2267–2282

- Brandesen, T. Trommel W. Verschuere B. (2017). The state and the reconstruction of civil society. In *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 83(4) 676–693.
- Brax T. (2018). Järjestöjen rooli maakunta- ja sote-uudistuksessa. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 26/2018.
- Brenner N, Theodore N, (2002). "Preface: from the 'new localism' to the spaces of neoliberalism". *Antipode* 34 341–347.
- Bäcklund P, Mäntysalo R. Agonism and institutional ambiguity: Ideas on democracy and the role of participation in the development of planning theory and practice - the case of Finland. *Planning Theory*. 2010;9(4):333-350. doi:10.1177/1473095210373684
- Chen, K. K., Lune, H., & Queen, E. L. (2013). How values shape and are shaped by nonprofit and voluntary organizations: The current state of the field. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 42(5), 856–885.
- Copus, A., L. Perjo, A. Berlina, L. Jungsberg, L. Randall, and H. Sigurjónsdóttir (2017). Social Innovation in Local Development: Lessons from the Nordic Countries and Scotland. Nordregio working paper 2017:2.
- Cornforth, Chris; Hayes, John Paul and Vangen, Siv (2018). Windows of Collaborative Opportunity: Consideration of Governance. *The Nonprofit Quarterly*, 2018(Spring).
- Corry, Olaf (2010) 'Defining and Theorizing the Third Sector' in Rupert Taylor (ed), *Third Sector Research*, Springer, London, 11-20.
- Dargan, L., and M. Schucksmith (2008). "LEADER and Innovation." *Sociologia Ruralis* 48 (3): 274–291.
- Delhey Jan, Newton Kenneth (2005). "Predicting Cross-National Levels of Social Trust: Global Patterns or Nordic Exceptionalism?" *European Sociological Review* 21(4):311-327.
- Dryzek J. S. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, critics, contestations.* Oxford: Oxford University Press.
- Gjaltema Jonna, Biesbroek Robbert, Termeer Katrien (2020). From government to governance...to meta-governance: a systematic literature review, *Public Management Review*, 22:12, 1760-1780, DOI: 10.1080/14719037.2019.1648697
- Edwards M (2004). *Civil Society.* Cambridge: Polity Press.
- Elden, M. & Chisholm, R.F. (1993). Emerging varieties of action research: introduction to the special issue, *Human Relations*, 46(2), pp.121–142.
- Elliott Ian (2020). Organisational learning and change in a public sector context. In *Teaching Public Administration*, Vol. 38(3) 270–283.
- Etzioni, Amitai (1973). The Third Sector and Domestic Missions. *Public Administration Review*, 33 (4), 314–323.

- European Commission. 2013. Guide to Social Innovation.
https://ec.europa.eu/eip/ageing/library/guide-social-innovation_en
- Feiock, R. C., and H. S. Jang. 2009. "Nonprofits as Local Government Service Contractors." *Public Administration Review* 69 (4): 668–680. doi:10.1111/puar.2009.69.issue-4.
- Flannery Wesley, Healy Noel, Luna Marcos (2018). Exclusion and non-participation in Marine Spatial Planning. In *Marine Policy* 88, pp. 32–40.
- Forum (2010). Idéburet offentligt partnerskap (IOP). För delaktighet och lokal utveckling. Forum för frivilligt socialt arbete, Stockholm.
- Fox, C., Baines, S.; Wilsson, R., Jallonen, H., Narbutaite-Aflaki, I., Prandini, R., Bassi, A., Ganugi, G., Aaramo-Immonen, H. (2021) *A New Agenda for Co-creating Public Services*. Turku: Turku University of Applied Sciences.
- Giddens A (1990). *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Grönroos, C. (2017). On value and value creation in service: a management perspective. *Journal of Creating Value*, 3(2), 125–141.
- Gronroos, C. (2019) Reforming public services: does service logic have anything to offer?, *Public Management Review*, 21(5): 775–88. doi: 10.1080/14719037.2018.15298
- Hodgkinson, I., Hannibal, C., Keating, B., Buxton, R. & Bateman, N. (2017) Toward a public service management: past, present and future directions. *Journal of Service Management*, 28(5), 998–1023.
- Horlings, L. G., Rope, D., and Wellbrock, W. (2018). "The role of leadership in place development and building institutional arrangements." *Local Economy* 33 (3): 245–268.
- Ingvaldsen Jonas, Engesbak Vetle (2020). Organizational learning and bureaucracy: an alternative view. *The Learning Organization* Vol. 27 No. 5, pp. 403-415.
- Jentoft Svein (2017). Small-scale fisheries within maritime spatial planning: knowledge integration and power, *Journal of Environmental Policy & Planning*, DOI:10.1080/1523908X.2017.1304210
- Jessop, Bob. (2008). *State Power*. Polity Press, Cambridge.
- Jungsberg, L., A. Copus, L. Herslund, K. Nilsson, L. Perjo, L. Randall, and A. Berlina. 2020. "Key Actors in Community-driven Social Innovation in Rural Areas in the Nordic Countries." *Journal of Rural Studies* 79: 276–285
- Justitieministeriet (2021). Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020-luvulla – työryhmän mietintö Lausuntotiivistelmä. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2021:30.

Peltosalmi Juha, Eronen Anne, Haikari Janne, Laukkarinen Matti, Litmanen Tapio, Londén Pia, Ruuskanen Petri (2020). Järjestäbarometri 2020. SOSTE Suomen sosiaali ja terveystyö ry, Helsinki.

Jäske Maija (2019). Participatory innovations and maxi-publics: The influence of participation possibilities on perceived legitimacy at the local level in Finland. In *European Journal of Political Research* 58: 603–630.

KANE (2017). Kohti autonomista ja elinvoimaista kansalaisyhteiskuntaa, Publications of the Ministry of Justice 49, Ministry of Justice, Helsinki.

Kattel Rainer (2015). What would Max Weber Say about Public-Sector Innovation? In *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* Volume 8: Issue 1, pp. 9-19.

Kingdon, J. (1984) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston, MA: Little, Brown.

Knutsen Oddbjørn (ed.) (2017). *The Nordic Models in Political Science: Challenged, but Still Viable?* Fagbokforlaget: Bergen.

Knutsen, Wenjue Lu (2017). Retaining the Benefits of Government–Nonprofit Contracting Relationship: Opposites Attract or Clash? In *Voluntas* 28:1373–1398

Kristensen, I., Dubois, A., and Teräs, J. 2019. *Strategic Approaches to Regional Development Smart Experimentation in Less-Favoured Regions*. Abingdon: Routledge.

Lagendijk, A., and Lorentzen, A. 2007. "Proximity, knowledge and innovation in peripheral regions. On the intersection between geographical and organizational proximity". *European Planning Studies* 15 (4): 457-466

Langley, A. 1999. "Strategies for Theorizing from Process Data". *Academy of Management Review* 24 (4): 691–710.

Laverack G, Wallerstein N, 2001, "Measuring community empowerment: a fresh look at organisational domains". *Health Promotion International* 16 179–185

Lember Veiko, Kattel Rainer, Tonurist Piret (2018). Technological capacity in the public sector: the case of Estonia. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 84(2) 214–230.

Lewin, K. (1946) Action research and minority problems, *Journal of Social Issues*, 2, pp.34–36.

Magnani, N., and L. Struffi. 2009. "Translation Sociology and Social Capital in Rural Development Initiatives. A Case Study from the Italian Alps." *Journal of Rural Studies* 25 (2): 231–238.

Majoinen Kaija, Antila Anni (2017). Hyvinvoinnin edistäminen kunnassa: Sisältö, mahdollisuudet ja haasteet. *Arttu 2-tutkimusohjelma 12/2017*, Kuntaliitto.

- Makkonen, T., Gretzinger, S., Hjaltadóttir, E., Lorenzen, A., and Shearmur, R. (2020) "Guest editorial: Innovation in peripheries and borderlands". *Journal of Rural Studies* 78: 531–533. doi: 10.1016/j.jrurstud.2020.06.030.
- Makkonen Teemu & Kahila Petri (2020). Vitality policy as a tool for rural development in peripheral Finland. In *Growth and Change*, Vol 52 (2) p. 706-726.
- Manin, Bernard 2002, *Den representativa demokratin principer*, SNS Förlag, Stockholm.
- March, J & Olsen, J (1989). *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. Free Press, New York.
- Mariussen, Åge, Virkkala, Seija (2013). *Learning Transnational Learning*. Routledge, London.
- Mariussen Åge, Virkkala Seija (2021). Networks of Innovation: Measuring Structure and Dynamics between and within Helices, Regions and Spatial Levels. Empirical Evidence from the Baltic Sea Region. In *Triple Helix*, 8, pp. 282-328.
- McMullin Caitlin (2020). Challenging the necessity of New Public Governance: Co-production by third sector organizations under different models of public management. In *Public Administration*, 99:5–22.
- Meinander Henrik (2006). *Finlands historia: Linjer, strukturer, vändpunkter*. Helsingfors: Söderströms.
- Montin, S (2016) "En moderniserad kommunallag i spänningsfältet mellan politik och marknad." *Statsvetenskaplig tidskrift*, 118(3).
- Moulaert, F., MacCallum, D., Mehmood, A., and Hamdouch, A., eds. (2013). *The International Handbook. On Social Innovation, Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Moulaert, F., and MacCallum, D. (2019). *Advanced innovation to Social Innovation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Najam, A. 2000. "The Four-Cs of Third Sector-Government Relations: Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Co-Option." *Nonprofit Management and Leadership* 10 (4): 375–396. doi:10.1002/nml.10403.
- Nel, E., and Pelc, S., eds. 2020. *Responses to Geographical Marginality and Marginalization. From Social Innovation to Regional Development*. Springer: Cham.
- Neumeier, Stefan (2017). Social innovation in rural development: identifying the key factors of success. *Geogr. J.* 182 (1), 34–46.
- Nordberg, Kenneth (2014). On the democracy and relevance of governance networks. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 18, No 2.
- Nordberg, Kenneth (2017). *Revolutionizing Economic and Democratic Conduct – Reinventing the Third Way*, Palgrave MacMillan, London and New York.

Nordberg, Kenneth (2020b) "Spatial Justice and Local Capability in Rural Areas", *Journal of Rural Studies* 78, s. 47–58.

Nordberg, K. 2021. "Distributed Rural Proofing—an Essential Tool for the Future of Rural Development?" *Sociologia Ruralis* 61 (1): 141–162.

Nordberg, K., Mariussen, Å., and Virkkala, S.. 2020. "Community-driven Social Innovation and Quadruple Helix Coordination in Rural Development: Case Study of the LEADER Group Aktion Österbotten." *Journal of Rural Studies* 79: 157–168.

Nordberg, K., Virkkala, S., Mariussen, Å. (forthcoming). Municipalities and communities enabling social innovations in peripheral areas. Submitted to *Geografiska Annaler*.

OECD (2021), "Voter turnout in Finland and other Nordic countries, 1945-2019", in *Drivers of Trust in Public Institutions in Finland:* , OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7b7002eb-en>.

Osborne Stephen, Chew Celine, McLaughlin Kate (2008). The once and future pioneers? The innovative capacity of voluntary organisations and the provision of public services: A longitudinal approach, *Public Management Review*, 10:1, 51-70, DOI: 10.1080/14719030701763187

Osborne Stephen, Radnor Zoe, Nasi Greta (2013). A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. In *The American Review of Public Administration* 2013 43: 135

Osborne Stephen, Stokosch Kirsty (2021). Developing a strategic user orientation: a key element for the delivery of effective public services. In *Global Public Policy and Governance*, Vol 1, pp. 121–135 <https://doi.org/10.1007/s43508-021-00008-9>

Osborne Stephen, Nasi Greta, Powell Madeleine (2021). Beyond co-production: Value creation and public services, *Public Admin.* 2021;1–17.

Owen Stephen, Moseley Malcolm, Courtney Paul (2007). Bridging the gap: An attempt to reconcile strategic planning and very local community-based planning in rural England. In *Local Government Studies*, 33:1, 49-76, DOI:10.1080/03003930601081226

Ongaro, E. (2017) *Philosophy and public administration: an introduction*, Cheltenham: Edward Elgar.

Pestoff, V. (2012). Co-production and third sector social services in Europe—Some crucial conceptual issues. In V. Pestoff, T. Brandsen, & B. Verschuere (Eds.), *New public governance, the third sector and co-production* (Chap. 2). London: Routledge.

Peters, Guy (2010), *Meta-governance and public management*. In Osborne Stephen (Ed) *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, Routledge, New York.

Puhakka A., Peltosalmi J., Perälähti A. (2018). *Järjestöjen sosiaali- ja terveystalvet 2017*. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.

- Rask Mikko, Puustinen Alisa, Raisio Harry (2020). Understanding the Emerging Fourth Sector and Its Governance Implications. In *Scandinavian Journal of Public Administration* 24(3): 29 – 51.
- Ray, C. 2006. "Neo-endogenous Rural Development in the EU", in *Handbook of Rural Studies*, edited by P. Cloke, T. Marsden, and P. Mooney, 278– 291. London: Sage.
- Richter, R. and G. Christmann. 2021. "On the Role of Key Players in Rural Social Innovation Processes." *Journal of Rural Studies*.
- Rogers, E. (2003/1962). *Diffusion of Innovations*. New York: Free Press.
- Salamon, L. M. (1987). Of market failure, voluntary failure and third party government: The theory of government–nonprofit relations in the modern welfare state. *Journal of Voluntary Action Research*, 16, 29–49.
- Salamon L., Toepler S. (2015). Government–Nonprofit Cooperation: Anomaly or Necessity? In *Voluntas* 26:2155–2177. DOI 10.1007/s11266-015-9651-6
- Shucksmith, M. 2010. "Disintegrated Rural Development? Neoendogenous Rural Development, Planning and Place-shaping in Diffused Power Contexts." *Sociologia Ruralis* 50 (1): 1–14.
- Sivesind, K H (2013) *Ideella välfärdstjänster: en lösning på den nordiska modellens framtida utmaningar? I Trägårdh et Al (Red.) Civilsamhället klämt mellan stat och kapital*. Stockholm: SNS
- Strokosch Kirsty, Osborne Stephen (2020). In *Co-experience, co-production and co-governance: An ecosystem approach to the analysis of value creation Policy & Politics* Volume 48: Issue 3, pages: 425–442.
- Sundback, S. (2010). Vart försvann den tredje sektorn? Om termer, begrepp och innehåll i civilsamhällesforskningen. *Kansalaisyhdistyskunta*, 1 (1), 79-91.
- Sørensen, E., and J. Torfing. 2007. "Theoretical Approaches to Democratic Network Governance." In *Theories of Democratic Network Governance*, edited by E. Sørensen and J. Torfing, 233–246. London: Palgrave Macmillan.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2017). *Utveckla idéburet offentligt partnerskap i kommuner landsting och regioner. Rapport från utvecklingsarbetet 2017*. Sveriges Kommuner och Landsting.
- Szreter, S., and M. Woolcock. 2004. "Health by Association? Social Capital, Social Theory, and the Political Economy of Public Health." *International Journal of Epidemiology* 33 (4): 650–667.
- Särkelä Riitta (2016). *Järjestöt julkisen kumppanista markkinoiden puristukseen: Sosiaali- ja terveysterveystöjen muutos spsiaalipalvelujen tuottajana vuosina 1990-2010*. Ensi- ja turvakotien liiton julkaisu 40.

- Terluin, Ida (2003). Differences in economic development in rural regions of advanced countries: an overview and critical analysis of theories. In *Journal of Rural Studies* 19, 327–344.
- Thuesen, A., and P. T. Andersen (2021). “Coordination of Village Plans and Municipal Rural and Health Policies: Can Low-hanging Fruit Be Picked?” *Sociologia Ruralis*, 61(1).
- Torfiging, Jacob (2018): Collaborative innovation in the public sector: the argument, *Public Management Review*, DOI: 10.1080/14719037.2018.1430248
- Torfiging, Jacob; Ferlie, Ewan; Jukic, Tina and Ongaro, Edoardo (2021). A theoretical framework for studying the co-creation of innovative solutions and public value. *Policy & Politics* (Early Access).
- Torfiging J. Sørensen, E. (2019). Interactive Political Leadership in Theory and Practice: How Elected Politicians May Benefit from Co-Creating Public Value Outcomes. In *Administrative Sciences* 9, 51; doi:10.3390/admsci9030051
- Trägårdh et Al (Red.) *Civilsamhället klämt mellan stat och kapital*. Stockholm: SNS
- Tynkkynen Nina (2015). Baltic Sea Environment, Knowledge and the Politics of Scale, *Journal of Environmental Policy & Planning*, 17:2, 201-216, <https://doi.org/10.1080/1523908X.2014.936582>
- Uster Anna, Beerli Itai, Vashdi Dana (2019). Don't push too hard. Examining the managerial behaviours of local authorities in collaborative networks with nonprofit organisations. In *Local Government Studies*, 45:1, 124-145, DOI: 10.1080/03003930.2018.1533820
- Vakkuri Jarmo, Johanson Jan-Erik (2020). Value creation among hybrids. In Vakkuri Jarmo, Johanson Jan-Erik (Eds.) *Hybrid governance, organisations and society. Value creation perspectives*. London: Routledge
- Van der Have, R., Rubalcaba, L. (2016). Social innovation research: An emerging area of innovation studies? In *Research Policy*, Volume 45, Issue 9, Pages 1923-1935.
- Van Slyke, D. M. (2007). Agents or stewards: Using theory to understand the government–nonprofit social service contracting relationship. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(2), 157–187.
- Verschuere, B., Brandsen, T. & Pestoff, V. (2012). Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda. *Voluntas* 23, 1083–1101 (2012). <https://doi.org/10.1007/s11266-012-9307-8>
- Voorberg William, Bekkers E. Victor (2018). Is Social Innovation a Game Changer of Relationships Between Citizens and Governments? In Ongaro and S. van Thiel (eds.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3_37
- Weijola, Vappu (1985). Kolmas sektori työn ja työllisyyden näkökulmasta. *Työvoimapolitiittisia tutkimuksia*, 52. Helsingfors: Arbetskraftsministeriet

Villa, Dana (2007). *Tocqueville and Civil Society*. In Welch, Cheryl (ed.) *The Cambridge Companion to Tocqueville*, Cambridge: Cambridge University Press.

Wilson Japhy, Swyngedouw Erik (Eds.) (2014). *The Post-political and Its Discontents. Spaces of Depoliticisation, Spectres and Radical Politics*. Edinburgh: Edinburgh University Press.

Wolpert J. (2003) *Voluntary Failure Theory and Nonprofit-Government Partnership*. In: Anheier H.K., Ben-Ner A. (eds) *The Study of the Nonprofit Enterprise. Nonprofit and Civil Society Studies (An International Multidisciplinary Series)*. Springer, Boston, MA.
https://doi.org/10.1007/978-1-4615-0131-2_10

Zuber-Skerrit, O. (1992) *Improving learning and teaching through action learning and action research*. Draft paper for the HERDSA Conference 1992, University of Queensland.

Örtenblad Anders (2015). *Towards increased relevance: context-adapted models of the learning organization*. In *The Learning Organization* Vol. 22 No. 3, pp. 163-181.