

Att skapa konsensus

En fallstudie av beslutsprocessen inom kommunsamarbetet
NOSAM

Caroline Hansson
Malin Einarsson

Abstract

The purpose of this thesis is to analyze the construction of consensus in commune-collaborations. By a review of written material combined with elite interviews we have been able to follow the decision-making and the forming of consensus, in a commune-collaboration called NOSAM, in which they have decided to use consensus as a decision method. The thesis is based on a case study and we have decided to follow a specific issue that has been discussed for some time.

We have created an instrument based on the ideal of deliberative democracy, through which we have been able to examine whether the decision-making in NOSAM can be described as a deliberative process or if consensus is formed by other incentives.

The study shows that the decision-making in NOSAM cannot be described as a deliberative process, although there are some elements of deliberation. Consensus is formed in a proposition drawn up by the officials for the commune-representatives to agree on. Afterwards, the decision has to be brought up in each commune before reaching a final decision in NOSAM.

Our opinion is that having consensus as the decision method leads to difficulties when deciding on bigger issues.

Nyckelord: Konsensus, kommunsamarbete, beslutsprocess, deliberativ demokrati, gymnasiesamverkansavtal

Innehållsförteckning

1	Inledning	2
1.1	Syfte och frågeställningar.....	2
1.2	Avgränsningar	3
1.3	Metod	4
1.4	Material	6
2	Konsensus som beslutsmetod– hur når man dit?	7
2.1	Det deliberativa idealet som analysverktyg.....	8
2.2	Handlingsutrymme och jämlikhet som förutsättningar för deliberation	8
2.3	Deliberation som beslutsprocess	9
2.3.1	Varför vill man samarbeta?	9
2.3.2	Hur kommunicerar man?	10
2.3.3	Hur påverkas aktörers preferenser?	11
2.4	Konsensus som beslutsmetod – vilka problem kan finnas?	11
3	NOSAM och frågan om ett gymnasiesamverkansavtal	13
3.1	NOSAM	13
3.2	Gymnasiesamverkansavtalet	14
3.2.1	Processen inleds.....	14
3.2.2	Arbetet återupptas 2005.....	14
4	Beslutsprocessen och konsensuskapandet inom NOSAM.....	16
4.1	Hur kan beslutsprocessen beskrivas?	16
4.1.1	Finns det förutsättningar för deliberation?	16
4.1.2	Varför vill man samarbeta?	18
4.1.3	Hur kommunicerar man?	19
4.1.4	Hur påverkas aktörers preferenser?	20
4.2	Konsensuskapande inom NOSAM	21
4.3	Finns det några problem med konsensus som beslutsmetod för NOSAM?	23
5	Slutsatser	26
6	Referenser	28
7	Bilaga 1 – Frågeformulär.....	31

1 Inledning

Kommunsamarbeten och andra typer av samverkan mellan kommuner är något som blivit allt vanligare och allt viktigare i Sverige. Interkommunal samverkan innebär, inte minst för de mindre kommunerna, vinster i form av effektivisering, problemlösning samt tillgång till spetskompetens. Den mest förekommande typen av samverkan är lösa nätverk, medan mer reglerade samverkansformer såsom kommunalförbund, stiftelse och aktiebolag är ovanliga. Samarbeten mellan kommuner har flera fördelar och är i vissa fall till och med nödvändigt. Problemet är emellertid att det saknas en heltäckande bild av kommunsamarbetena i landet, vilket påverkar möjligheterna att följa upp den kommunala verksamheten och minskar tydligheten i ansvarsfördelning. Beslutsprocessen är ofta oklar i denna typ av samarbeten, och det är inte heller tydligt under vilka premisser samtalen förs, innan beslut fattas (SOU 2007:10 s.271-273).

Då man talar om kommunsamarbeten är NOSAM ett intressant exempel att uppmärksamma. NOSAM är ett samarbete mellan tio nordvästskånska kommuner som existerat i över tio år, och som vid det här laget har hunnit samverka kring en rad olika frågor. Samarbetsformen kan beskrivas som en informell nätverksstruktur, där man uttalat att beslutsmetoden skall vara konsensus i frågorna (www.skanenordvast.se). Frågan är emellertid vad konsensus betyder och hur man skall förstå konsensus som beslutsregel.

Det finns delvis olika uppfattningar om innebörden av begreppet konsensus. Inom deliberativ demokratiteori talar man ofta om konsensus som ett mål att nå genom samtal och preferenstransformation där man eftersträvar det gemensamma goda. Konsensus kan emellertid inte likställas med en deliberativ process, utan konsensus kan även skapas på andra sätt. Enligt Nationalencyklopedin betyder nämligen konsensus endast överenskommelse eller enighet mellan medlemmarna i ett socialt system (www.ne.se). Moscovici och Doise menar att konsensus är nödvändigt då människor vill förena sig, agera i samförstånd och fatta beslut (1994 s. 1-5). Det skall dock påpekas att alla inte är övertygade om att konsensus är en möjlig eller ens en önskvärd beslutsmetod.

1.1 Syfte och frågeställningar

Det övergripande syftet med denna uppsats är studera kopplingen mellan politisk teori och praktik genom att synliggöra och problematisera beslutsprocessen och konsensusutskapandet inom ett specifikt kommunsamarbete. Konsensus som begrepp och beslutsmetod är inte helt okomplicerat, och genom vår uppsats hoppas vi kunna lämna ett bidrag till den teoretiska diskussionen.

De tio kommunerna i NOSAM har bestämt att beslutsmetoden i samarbetet skall vara konsensus, men de har inte närmare uttalat hur beslutsprocessen skall se ut. Vi ställer oss därför frågande till vad beslutsfattande med konsensus betyder i det här konkreta fallet och vår första mer övergripande frågeställning lyder;

- Hur skapas konsensus inom NOSAM?

För att besvara denna fråga har vi valt att studera beslutsprocessen i NOSAM utifrån en idealtyp som bygger på det deliberativa demokratiidealet. Idealtyper är tänkta extrembilder av ett fenomen och syftar till att förtydliga viktiga egenskaper hos det aktuella fenomenet (Esaiasson et al s.154). Det deliberativa idealet ställer upp en specifik modell för hur konsensus formas, och några av de kriterier som nämns är handlingsutrymme, jämlikhet och kommunikativt samtal. Vi använder således idealtypen som ett analysinstrument för att fånga in kännetecknande drag i NOSAM:s beslutsprocess. Mer konkret lyder vår andra frågeställning;

- Kan beslutsprocessen inom NOSAM beskrivas som en deliberativ process eller skapas konsensus genom andra incitament?

I detta sammanhang bör det förtydligas att vi inte avser att göra en normativ bedömning av samarbetet inom NOSAM, utan att vi endast använder det deliberativa idealet för att synliggöra beslutsprocessen.

Slutligen har vi för avsikt att föra ett resonemang kring eventuella problem eller konsekvenser som kan följa av att man inom NOSAM valt att beslutsmetod skall vara konsensus. Vår tredje frågeställning lyder således;

- Innebär konsensus som beslutsmetod några problem för NOSAM?

1.2 Avgränsningar

I detta avsnitt förs ett resonemang kring några grundläggande och avgörande avgränsningar som vi har valt att göra inom ramen för denna framställning.

Vår studie utgår från ett enda kommunsamarbete i Sverige, nämligen NOSAM, i vilket vi har för avsikt att undersöka och synliggöra beslutsprocessen. Vi fokuserar på beslutsprocessen inom NOSAM:s styrelse (även kallat samarbetskommitté) eftersom det är där beslutsfattare från respektive kommun sitter. I denna undersökning har vi vidare valt att granska beslutsprocessen i en specifik fråga som har behandlats inom NOSAM. Den fråga som vi har valt att följa är frågan om ett gymnasiesamverkansavtal, vilken har varit föremål för diskussion sedan ett antal år tillbaka och där ett beslut slutligen fattades i december 2006. Kortfattat kan sägas att avtalet innebär att alla niondeklassare fritt kan välja bland alla de gymnasieutbildningar som erbjuds i kommunerna i nordvästra Skåne samt Kävlinge kommun. Tidigare gällde att elever endast hade rätt att söka sig till annan studieort för det fall att den önskade utbildningen inte

gavs i hemkommunen. Vi är medvetna om att valet av fråga i detta avseende kan ha viss effekt på resultatet av undersökningen.

NOSAM består av de tio kommunerna Bjuv, Båstad, Helsingborg, Höganäs, Klippan, Landskrona, Svalöv, Åstorp, Ängelholm och Örkelljunga. För att kunna göra en mer djupgående studie har vi emellertid valt att avgränsa undersökningen till att omfatta endast fem av dessa tio kommuner – nämligen Båstad, Helsingborg, Klippan, Ängelholm och Örkelljunga. Detta val grundar sig i noggranna övervägningar med hänsyn till studiens syfte och den specifika fråga vi har valt att följa. Det visade sig vid närmare efterforskningar att kommunerna kan komma att påverkas i olika utsträckning av ett gymnasiesamverkansavtal, något som vi måste ta hänsyn till i vårt val av kommuner.

Av de tio kommunerna kunde vi relativt snabbt sortera bort fyra kommuner som något mindre intressanta att undersöka i detta avseende. Bjuv och Åstorp, har ingen egen gymnasieskola, vilket innebär att samverkansavtalet endast torde få marginell ny betydelse för dessa kommuner. Landskrona och Svalöv har sedan tidigare ett gymnasiesamarbete med Kävlinge (Gymnasieförbundet) och kan därmed sägas tala med en gemensam röst i denna fråga. Av de återstående kommunerna är Helsingborg och Ängelholm de två största, och de är båda intressanta att undersöka med hänsyn till att de, på grund av sin storlek, är populära alternativ att välja för många elever från mindre kommuner i närområdet. Dessa två kommuner tycks således inte ha något att förlora på ett gymnasiesamverkansavtal. Båstad och Örkelljunga är de två minsta återstående kommunerna och det kan finnas en risk för att de, som en följd av samverkansavtalet, förlorar elever till förmån för bland annat Ängelholm och Helsingborg. Slutligen har vi då de två medelstora kommunerna Klippan och Höganäs kvar att välja mellan. Här har vi valt att undersöka Klippans kommun med hänsyn till att denna kommun har en relativt stor gymnasieskola och att man tidigare har tagit emot en stor mängd elever från Bjuv och Åstorp som inte har egna gymnasieskolor. Till följd av samverkansavtalet kan det finnas en avsevärd risk för att dessa elever, tillsammans med Klippans egna gymnasieelever, väljer att söka sig till Helsingborg istället.

1.3 Metod

Vår uppsats utgörs av en kvalitativ fallstudie av beslutsprocessen inom NOSAM:s styrelse. Valet att göra en fallstudie grundar sig dels i att denna typ av studier är särskilt lämpliga vid undersökningar av processer (Halvorsen 1992 s.67) och dels i att vårt syfte inte är att göra generaliseringar, utan att genomföra en mer djupgående studie av ett specifikt kommunsamarbete. Genom att närgranska beslutsprocessen kan vi se hur konsensus skapas i det här specifika fallet.

För att kunna besvara våra ovan formulerade frågeställningar har vi i kapitel 2 utarbetat en analysmodell med hjälp av den deliberativa demokratiteorin. Vi har med andra ord skapat ett eget analysverktyg med hjälp av vilket vi sedan har kunnat synliggöra och analysera beslutsprocessen inom NOSAM.

Vidare har vi gjort en typ av processpåring, vilket betyder att vi har kartlagt ett specifikt händelseförlopp, en serie överväganden som gjorts av ansvariga beslutsfattare, i detalj (Esaiasson et al 2005 s.142). Processpåringen innebär alltså att vi, med hjälp av bland annat protokoll från möten, rapporter och i viss mån e-postkorrespondens mellan inblandade parter, har undersökt den process som ledde fram till att konsensus skapades i frågan om ett gymnasiesamverkansavtal. Resultatet från undersökningen presenteras i kapitel 3.

Granskandet av dokument har vidare kompletterats med kvalitativa intervjuer med ett urval av de aktörer som deltagit i beslutsfattandet. Vi har här valt att göra semistrukturerade intervjuer, vilka kännetecknas av att forskaren på förhand har ställt upp specificerade huvudfrågor, men sedan har möjlighet att fördjupa svaren genom att gå in i en dialog med den som intervjuas (Aberbach & Rockman 2002 s.674 och Ryen 2004 s.46). Fördelarna med denna typ av intervju är bland annat att den är lämplig då vi som forskare inte har så mycket förkunskaper i frågan samt att den maximerar svarsvaliditeten genom att ge intervjupersonen möjlighet att själv organisera och utveckla sitt svar på ett sätt som helt strukturerade intervjuer inte medger (Aberbach & Rockman 2002 s.674).

Vid utarbetandet av intervjufrågor har vi knutit an dels till vårt syfte och våra frågeställningar i uppsatsen, och dels till vårt utarbetade analysverktyg. Frågorna är dessutom kopplade till den specifika processen kring frågan om ett gymnasiesamverkansavtal. Vi börjar med så kallade uppvärmningsfrågor angående enklare personuppgifter för att skapa kontakt och upprätta en god stämning (jfr Esaiasson et al 2005 s.290). Vi har även valt att ta med en så kallad ”grand tour question”, det vill säga en fråga där intervjupersonen ombeds berätta mer allmänt om sitt arbete kring NOSAM (jfr Leech 2002 s.667). I övrigt har vi i största möjliga mån formulerat korta frågor som är enkla att förstå (Jfr Esaiasson et al 2005 s.290). En förteckning över intervjufrågorna presenteras i Bilaga 1.

NOSAM:s samarbetskommitté består av kommunstyrelsens ordförande, oppositionsledaren och kommunchefen i respektive kommun, det vill säga att varje kommun har tre representanter. Vi har dock varit tvungna att avgränsa oss till två intervjuer per kommun, och genom att välja kommunstyrelsens ordförande och kommunchefen inom respektive kommun får vi både den ledande politikerns och tjänstemannens bild av samarbetet och beslutsfattandet.

De intervjuer vi gör är så kallade elitintervjuer och kan även benämnas respondentintervjuer, då vi intervjuar personer som själva är delaktiga i den företeelse vi studerar. Vi vill veta vad varje intervjuperson tycker och tänker om beslutsprocessen i NOSAM och vi ställer därför i stort sett samma frågor till samtliga respondenter (jfr Esaiasson et al 2005 s.254 och Holme & Solvang 1997 s.104). Vi har valt att förlägga våra intervjuer till intervjupersonernas arbetsplatser för att den intervjuade ska känna sig så bekväm som möjligt. Vidare har vi valt att inte använda oss av bandspelare med hänsyn till att det finns en risk för att intervjupersonen blir hämmad och mer tillknäppt då (jfr Ryen 2004 s.56 och Esaiasson et al 2005 s.294). Det faktum att vi är två personer som genomför intervjuerna underlättar dessutom ett genomförande av intervjuer utan bandspelare genom att en person kan anteckna medan den andre ställer frågorna.

Resultatet av processpåringen och de däri inkluderade intervjuerna analyserar vi med hjälp av vår utarbetade analysmodell. Analysen går delvis ut på att belägga ett händelseförlopp med hjälp av såväl intervjuerna som det skriftliga materialet.

1.4 Material

Vid all forskning är det viktigt att reflektera över vilket material som används och hur det används. Esaiasson och hans medförfattare menar att man bör inta en skeptisk grundhållning till information och att källkritiken är en forskares främsta vapen mot lögn, felaktigheter och desinformation (2005 s.303).

I vår uppsats använder vi olika typer av källor till textens olika delar. I teoridelen där vi problematiserar konsensus och utarbetar ett analysverktyg utifrån det deliberativa demokratiidealet, har vi använt oss av flera olika författare. För konsensusdiskussionen använder vi oss av Mouffe, Jodal och Hall med flera. Vid byggandet av analysverktyget använder vi oss av några av de mest framstående deliberativa teoretikerna såsom Cohen och Elster, för att skapa oss en bred bild av idealet. Jürgen Habermas tankar om deliberativ teori har präglat många författare och vi har använt hans relativt svårtolkade teorier genom Eriksen och Theodorsson. Vidare har vi använt texter från svenska författare, såsom Spång och Karlsson.

I de empiriska delarna av uppsatsen används dels skriftligt material i form av protokoll, rapporter, utredningar samt e-postkorrespondens och dels information från intervjuerna. Vad som kan sägas om det skriftliga materialet är att uppgifterna till stor del utgörs av sammanfattningar från möten och liknande. Detta gäller exempelvis protokollen från samarbetskommitténs möten, vilka närmast kan beskrivas som beslutsprotokoll. Då texterna är korta och sammanfattande finns det en risk att vi missar en del intressanta och viktiga delar från beslutsprocessen. Detta kompenseras emellertid med hjälp av den information som vi får genom intervjuerna.

Det skriftliga materialet har, tillsammans med viss muntlig information, i huvudsak erhållits från Thord Persson, koordinator för NOSAM och Hans Taranger, strategisk utvecklare i Helsingborgs kommun.

Med tanke på att de intervjuer vi gör är respondentintervjuer, där svarspersonerna själva och deras egna tankar är studieobjekten, krävs inte några särskilda källkritiska diskussioner (Esaiasson et al 2005 s.254). Vad som däremot bör påpekas är att två av de intervjuade kommunstyrelseordförandena (Ängelholm och Båstad) är nya sedan valet i september 2006. Dessa båda har således inte varit med under hela den process som följt frågan om gymnasiesamverkansavtalet, något som kan få vissa konsekvenser för resultatet av intervjun. Anledningen till att vi trots detta valde att intervjua dessa båda personer är att de satt med i samarbetskommittén vid den tid då beslutet om samverkansavtalet fattades.

2 Konsensus som beslutsmetod– hur når man dit?

I uppsatsens inledning nämndes att konsensus betyder överenskommelse eller enighet mellan medlemmarna i ett socialt system. Detta låter relativt okomplicerat men faktum är att det råder viss oenighet kring begreppet. Diskussionerna rör dels frågan om vad konsensus faktiskt innebär, och dels frågan om huruvida konsensus som beslutsform verkligen är något eftersträvansvärt. En viktig fråga i detta sammanhang är också frågan om hur konsensus skapas i praktiken, det vill säga hur ser den process ut som leder fram till konsensus?

I detta kapitel utarbetar vi ett analysverktyg för att kunna synliggöra och analysera beslutsprocessen och konsensuskapandet inom NOSAM. Vi kommer att utgå ifrån det deliberativa idealet för att se om konsensus, särskilt i frågan om gymnasiesamverkansavtalet, skapats genom en deliberativ process, eller om andra incitament styrt konsensuskapandet. Innan vi går närmare in på själva verktyget skall något mer allmänt sägas om konsensus.

Inom deliberativ demokratiteori talas det ofta om konsensus som ett önskvärt mål för den ideala deliberationen, men det är inte säkert att man når dit ens under ideala förhållanden (Cohen 1989 s.163). Idealet är således att nå konsensus kring preferenser och handlingsalternativ, vilket betyder att det goda samtalet, snarare än förhandling eller omröstning, står i centrum (Karlsson 2003 s.214).

Det deliberativa idealet ser alltså deliberation *som beslut*. Motsatsen till detta är deliberation *före* beslut, det vill säga man diskuterar och eventuellt förhandlar för att slutligen fatta ett majoritetsbeslut (Karlsson 2003 s.220).

NOSAM har bestämt sig för att använda konsensus som beslutsmetod till skillnad från majoritetsbeslut. Vissa forskare har emellertid framfört att det finns problem med konsensus som beslutsmetod, och bland annat Jodal påpekar att det inte alltid går att nå konsensus. Detta gäller framför allt i de mest brännande politiska frågorna, där människors åsikter i realiteten inte är så formbara (2003 s.268). Mouffe är en av de teoretiker som kritiserar den liberala tanken om universell konsensus baserat på diskussion. Hon menar att konsensus baseras på exkludering, det vill säga att andra alternativ exkluderas och att den demokratiska debatten därmed uteblir. Det är, enligt Mouffe, omöjligt att nå en helt inkluderande rationell konsensus (2005 s.11-12).

2.1 Det deliberativa idealet som analysverktyg

I enlighet med vad som framgått ovan kan ett konsensusbeslut vara resultatet av deliberation där aktörernas preferenser strålat samman, men det kan lika gärna vara en kompromiss som uppnåtts genom förhandling (Karlsson 2003 s.226). För att ta reda på hur konsensus skapats inom NOSAM måste vi, mot denna bakgrund, närgranska beslutsfattandet.

Vårt analysverktyg är baserat på det deliberativa demokratiidealet, vilket är användbart på så vis att det ställer upp den ideala samtalsituationen och dess komponenter. Med hjälp av analysverktyget kan vi bland annat urskilja olika former av beslutsprocesser, där deliberation är en form. Genom att utgå ifrån denna idealtyp kommer vi kunna se huruvida beslutsprocessen inom NOSAM kan beskrivas som en deliberativ process eller om det finns andra incitament som styr konsensusskapandet.

Det första avsnittet handlar om de primära förutsättningarna som det deliberativa demokratiidealet ställer på en god deliberation. Det rör sig främst om att parterna skall ha handlingsutrymme samt att parterna inbördes skall vara jämlika. I det andra avsnittet avser vi, i tre olika delavsnitt klargöra vilka komponenter som hör till den deliberativa beslutsprocessen, det vill säga vad som ligger bakom samarbetet, hur man kommunicerar och om preferenser ändras. I det sista avsnittet, skiljer vi mellan konsensus och majoritetsbeslut, samt utreder vilka eventuella problem som kan finnas med respektive beslutsmetod.

2.2 Handlingsutrymme och jämlikhet som förutsättningar för deliberation

I det här avsnittet kommer handlingsutrymme och jämlikhet kopplat till beslutsprocessen att diskuteras, för beroende på vilken grad av handlingsutrymme aktörerna har och vilken jämlikhet som råder mellan parterna, skapas olika förutsättningar för beslutsprocessens riktning. Med det här avsnittet vill vi presentera handlingsutrymme och jämlikhet som två förutsättningar för det deliberativa idealet, men också visa vilka anledningar som kan finnas till varför det deliberativa inte alltid praktiseras i verkligheten.

För att en deliberation på elitnivå skall vara möjlig måste, enligt Cohen, deliberationen vara fri på två sätt. För det första kan inte aktörerna vara strikt bundna till de normer och krav som finns från respektive aktörs myndighet, eller som i vårt fall till de kommuner aktörerna representerar, och för det andra skall de ha möjlighet att agera utifrån det beslut de genom deliberationen kommit fram till (1989 s.162). Elster utvecklar detta resonemang samt belyser ett dilemma mellan vikten av aktörernas autonomi och deras politiska representation. Han tar ställning för vikten av aktörernas autonomi och citerar bland annat Edmund Burkes tal, där han säger att om det gemensamma goda skall kunna uppnås kan det inte handla

om att varje part skall försvara allt den är utsedd till att representera (1998 s.3-4). Ett motsatt förhållningssätt till Elsters deliberativa resonemang finns inom valdemokratin som betonar representativitet och betydelsen av valhandling som ett direktiv till politikerna från väljarna (Naurin 2003 s.54).

Eriksen, som skriver om den deliberation Habermas förespråkar, presenterar ett mellanalternativ till de två ovanstående och menar att en balans är nödvändig mellan politisk representation och representanternas autonomi i en fungerande demokrati (2000 s.23). Åsikterna går alltså isär över vilket förhållande som bör råda mellan politisk autonomi och representation.

Den andra förutsättningen för god deliberation enligt det deliberativa idealet är att det råder jämlikhet mellan parterna och att makt och resurser inte används som ett pådrivningsmedel. Vad innebär det då att deliberationen skall vara jämlik? Jo, för det första skall ingen kunna uteslutas från samarbetet, för det andra skall alla kunna sätta agendan och komma med förslag, för det tredje skall det finnas samma möjlighet till att argumentera för eller emot ett förslag och för det fjärde skall alla ha varsin röst vid en omröstning (Cohen 1989 s.162). Faktorer som kan skapa obalans gällande jämlikheten är som tidigare nämnts att aktörer med makt och resurser lättare kan föra igenom sin vilja (Spång 2005 s.839) samt att vissa parter har mer att förlora på samarbetet vilket ger sämre förutsättningar för en jämlik diskussion (Gambetta 1998 s.21).

Sammanfattningsvis blir det intressant att undersöka vilken nivå av handlingsutrymme aktörerna inom NOSAM har samt om det finns förutsättningar för en jämlik deliberation inom NOSAM.

2.3 Deliberation som beslutsprocess

I förgående avsnitt beskrev vi vilka förutsättningar som kan eller bör finnas innan själva beslutsprocessen börjar. I det här avsnittet koncentrerar vi oss endast på själva beslutsprocessen. Med tre olika delavsnitt avser vi beskriva den ideala överläggningen enligt den deliberativa teorin.

2.3.1 Varför vill man samarbeta?

Att man går ihop i ett nätverk för att fatta gemensamma beslut, kan bero på flera bakomliggande faktorer. I det här delavsnittet skiljer vi först mellan egenintresse och gemensamt intresse och sedan på ett demokratiskt och ett auktoritärt synsätt över varför man samarbetar.

För det deliberativa idealet karaktäriseras samarbetet av en målsättning att komma fram till lösningar som gynnar alla. Det handlar om enhälliga överenskommelser och inte några uppgörelser (Elster 1986 s.148). Motsatsen till detta är att parterna har som målsättning att maximera sin nytta och låta egenintresset styra beslutsprocessens gång (Karlsson 2003 s.219-220). Vilken målsättning kommunföreträdarna i NOSAM har med samarbetet blir därför viktigt

att undersöka för att avgöra om beslutsprocessen kan beskrivas som deliberativ eller om det rör sig om något annat.

Vidare handlar det inte alltid om den inre inställningen till samarbetet, utan även yttre faktorer kan påverka. Här kan vi skilja på ett demokratiskt och ett auktoritärt förhållande (jfr Spång 2005 s.77). I det demokratiska styr den fria viljan till att samarbeta, det finns ett engagemang och man delar grundläggande värderingar med sina samarbetsparter (Eriksen 200 s.19). I det auktoritära är makt i stället den sammanhållande kraften och om dessa förhållande råder är det inte tal om en deliberation utan mer något som liknar en förhandling (Montgomery 2003 s.247-248). Det som kan beskrivas som makt är om det finns ett ekonomiskt eller socialt tryck alternativt tvång till att samarbeta (Cohen 1989 s.160). Här blir det därför intressant att studera vilka möjligheter kommunerna har haft till att stå utanför samarbetet och om samarbetet grundar sig på vilja eller på ett ekonomiskt och socialt tryck.

2.3.2 Hur kommunicerar man?

Habermas skiljer på två former av kommunikation, vilka vi i det här delavsnittet vill lyfta fram som ett led i att urskilja deliberation.

Den första formen av kommunikation kallar Habermas strategiskt handlande, och är motsatsen till deliberation. Det strategiska handlandet består i att parterna på förhand har ett uppsatt mål som man starkt går in för att övertyga de andra om och där avsikten är att vinna argumentationen. Den andra formen kallar Habermas kommunikativt handlande och den skiljer sig från det strategiska genom att personer pratar ”*med* varandra, inte *till*”. Detta präglas av att det inom det kommunikativa, i högre utsträckning än inom det strategiska, skall finnas en öppenhet och ärlighet gällande uttryck för uppfattningar, känslor och önskemål (Theodorsson 2003 s.25-26). Vidare skiljer Habermas på det kommunikativa och det strategiska genom att det inom det kommunikativa inte är resultatet man kommer fram till som är det viktigaste utan på vilket sätt man kommer fram till det (Eriksen 2000 s.17). Genom att fokusera på processen och inte beslutet krävs då att samtalet är fritt, med hög närvaro på mötena, ett stort engagemang (Gambetta 1998 s.20) och det skall inte heller finnas några tidsgränser som förhindrar den fria kommunikationen (Elster 1986 s.149.)

För att ytterligare utveckla innebörden av ett kommunikativt handlande kan två kännetecken anläggas. För det första präglas ett kommunikativt handlande av rationella argument där man måste ange skälen för sina motiv och kunna försvara sina argument. På så sätt kommer de starkaste argumenten att vinna och privata motiv kommer inte få någon genomslagskraft (Eriksen 2000 s.155). För det andra karakteriseras kommunikativt handlande av en ömsesidig process, som utmärks av att parterna visar förståelse för hur de andra resonerar och har en förmåga att se det ur deras perspektiv (Spång 2005 s.86-87).

Sammanfattningsvis avser vi kunna skilja kommunikativt handlande från strategiskt handlande och på så vis avgöra om beslutsprocessen inom

kommunsamarbetet kan beskrivas som deliberativ eller om den består av något annat.

2.3.3 Hur påverkas aktörers preferenser?

I detta avsnitt kommer vi att urskilja två möjliga alternativ utifrån vad som kan ske med parternas preferenser. Om parternas preferenser antingen ändrats, det vill säga transformerats, eller om en majoritet av dem består och endast förts samman, det vill säga aggregerats, beror ofta på vilken inställning man haft till samarbetet och vilket samtalsklimat som funnits vid mötena (jfr Przeworski 1998 s.140-145).

Om parterna haft ett egenintresse och diskussionen präglats av ett strategiskt handlande från alla eller vissa parter, blir slutresultatet oftast endast en aggregation av preferenser, där de flesta inte ändrar sina preferenser utan där de starkaste krafterna vinner (Karlsson 2003 s.219-220). Om parterna istället har gått in med inställningen att man i samarbetet skall uppnå ett gemensamt intresse och om ett rationellt samtal har ägt rum är chanserna stora till att preferenser transformerats (Eriksen 2000 s.155).

En transformation av preferenser, eller i alla fall en målsättning av det, är således vad det deliberativa idealet delvis kännetecknas av. Mer förtydligt så innebär detta att redan givna åsikter tvättas, stöts och blöts dels för att eventuellt finna nya lösningar, vilka är mindre ensidiga och fördomsfulla, och dels för att parternas preferenser skall dra åt samma riktning (Spång 2005 s.87). Med andra ord kan en transformativ förmåga beskrivas som en kraft som ändrar individens ståndpunkter och handlingsplaner (Eriksen 2000 s.155).

För att analysera om preferenser transformerats under resans gång eller i stort sett bara aggregerats, kan det i vår analys om NOSAM vara lämpligt att studera vilka preferenser som fanns från början kring gymnasieavtalet och om de preferenserna har ändrats under beslutsprocessens gång.

2.4 Konsensus som beslutsmetod – vilka problem kan finnas?

En deliberativ process kan leda fram till konsensus, men det kan också sluta med en majoritetsomröstning. I den här delen vill vi skilja på de två olika beslutsmetoderna, för att senare återknyta den teoretiska diskussionen till ett resonemang kring NOSAM:s beslutsmetod.

Om man har majoritetsomröstning som beslutsmetod så ses deliberationen endast som en förberedelse inför beslut (Karlsson 2003 s.220). Metoden har kritiserats för att inte vara demokratisk, då man inte i samma utsträckning intresserar sig för hur majoriteten formas, det vill säga hur processen ser ut innan man går till beslut (Spång 2005 s.78). Vidare kan en majoritetsomröstning

innebära att man inte respekterar alla, vilket kan få stora konsekvenser då besluten blir bindande för alla (Fearon 1998 s.49-50). Dock kan majoritetsomröstning som beslutsmetod ha vissa fördelar i förhållande till konsensus. Majoritetsomröstning som beslutsmetod kräver ofta inte lika mycket tid (Elster 1986 s.149) och de totala beslutskostnaderna blir därmed inte heller lika höga (Fishkin 1995 s.40), det vill säga beslutsprocessen blir ofta mer effektiv.

Även konsensus som beslutsmetod innehar såväl fördelar som nackdelar. Fördelarna, som även framkommit ovan, är att man av naturliga skäl måste lägga mer engagemang på processen för att få alla att stå bakom besluten. Fearon skriver om bunden rationalitet och menar att om man strävar efter konsensus och diskuterar sig fram så kan ibland problem, som från början upplevts som olösbara, lösas och nya möjligheter utkristalliseras (1998 s.49-50) Uppnår man sedan konsensus, så har man gjort det utan att köra över någon part, och därigenom har man skapat ett mer positivt klimat.

Det har emellertid diskuterats om det överhuvudtaget är realistiskt att ha konsensus som beslutsmetod, och flera nackdelar har påpekats. Jodal är en av flera som menar att det finns frågor som det med samtalets kraft inte går att enas kring, dels för att motsättningarna i botten är så starka, och dels för att ett gemensamt intresse i realiteten inte finns. För att nå en överenskommelse menar han att en slutlig majoritetsomröstning kan behövas (2003 s.268). En annan teoretiker som är kritisk till konsensusidén är Mouffe. Hon menar att konflikter är nyttiga och att man i en konsensuspolitik förringar konflikter genom att man inte lyfter och diskuterar existerande skiljelinjer. Följden blir att det inte finns så många handlingsalternativ att diskutera utifrån, och på så vis försvinner det demokratiska samtalet (2005 s.30-31). Vidare menar Mouffe att man inte kan tala om en pluralism om man genom konsensus som beslutsmetod exkluderar vissa förslag eller krav som olika parter innehar (2005 s.120-121). Liknande resonemang för Hall med flera, som menar att viss polarisering mellan politiska företrädare är eftersträvansvärt. Om beslutsfattare vågar tydliggöra olika politiska ståndpunkter, olika visioner och olika handlingsalternativ och inte arbetar efter att uppnå en extrem grad av konsensus blir samtalen mer engagerade och mer demokratiska i det hänseende att fler åsikter kan vädras (2005 s.235-236).

3 NOSAM och frågan om ett gymnasiesamverkansavtal

I detta kapitel ges först en kort beskrivning av kommunsamarbetet NOSAM, i vilket bland annat samarbetets målsättningar och arbetsområden redovisas. Därefter presenteras frågan om gymnasiesamverkansavtalet för att ge en övergripande bild av den process som slutligen ledde fram till ett beslut i december 2006.

3.1 NOSAM

NOSAM är ett samarbete mellan de tio nordvästskånska kommunerna Bjuv, Båstad, Helsingborg, Höganäs, Klippan, Landskrona, Svalöv, Åstorp, Ängelholm och Örkelljunga. Samarbetet grundas på ett avtal som sluts efter varje kommunalval för den kommande perioden, och i samarbetskommittén ingår tre representanter från varje kommun. Medlemskommunerna betalar varje år en medlemsavgift och Helsingborg ansvarar för koordination och administration av kommitténs verksamhet och de olika projekten (www.skanenordvast.se).

NOSAM samarbetar inom områden såsom näringsliv, turism, kollektivtrafik, utbildning, boende och räddningsverksamhet (www.skanenordvast.se) och man har bland annat uttalat att:

... syftet med samarbetskommittén är att skapa möjligheter för närmare samarbete mellan de nordvästskånska kommunerna. Nordvästra Skånes profil skall tydliggöras och medlemskommunerna skall i ett nära samarbete söka effektiva och rationella lösningar för de egna kompetensområdena. Kommittén skall kunna driva frågor vilka bedöms gagna Nordvästra Skåne (Verksamhetsberättelse 2005 s.3).

I verksamhetsplanen för NOSAM 2003-2006 angav kommittén som förutsättningar för samarbetet att det måste bygga på att alla vinner, åtminstone över tid, vilket förutsätter uthållighet samt att alla är beredda att avstå något. Beslutsmetoden skall vara konsensus i frågorna, och de kännetecken som skall prägla samarbetet är sammanhållning, utveckling, variation/mångfald (yttre kännetecken), vilja och hjärta, effektivitet och delaktighet (inre kännetecken). Det perspektiv som skall gälla är att det som gynnar Nordvästskåne även gynnar medlemskommunerna. Samarbetet förutsätter att deltagarna både ger och tar och ledstjärnorna blir därför sammanhållning, generositet och effektivitet (Verksamhetsplan för NOSAM 2003-2006).

3.2 Gymnasiesamverkansavtalet

I december 2006 enades de tio kommunerna i NOSAM om ett samverkansavtal för gymnasieskolan. Avtalet är ett resultat av en beslutsprocess som pågått sedan ett antal år tillbaka och syftar för det första till att eleverna får sitt förstahandsval av program och skola tillgodosett. Vidare innebär avtalet att eleverna fritt får söka de utbildningar som erbjuds inom samverkansområdet och blir mottagna som förstahandssökande (Samverkansavtal för Gymnasieskolan i Skåne Nordväst).

3.2.1 Processen inleds

Diskussionen om ett samarbete i gymnasiefrågor har pågått sedan skolorna kommunaliserades i början på 1990-talet (Taranger, 2007-04-19). Först i januari 2001 diskuterades frågan emellertid i NOSAM, och man började då fundera över möjligheterna att samverka kring utbudet av gymnasielinjer (Protokoll 1/01).

I mars 2002 lades ett förslag inom NOSAM att påbörja ett arbete med att analysera effekterna av ett nära samarbete om gymnasieutbud och fritt sökande (Protokoll 2/01). Detta ledde till att man i september samma år uppdrog åt Bo Sahlée och Hans Taranger att utföra en gymnasieutredning (Protokoll 4/01). Utredningen inleddes under hösten och utredarna åkte då runt till samtliga kommuner för att undersöka inställningen till ett samverkansavtal. Dialogen med skolchefer och skolpolitiker uppgavs vara grundläggande för ett framgångsrikt samverkansarbete. Resultatet av hela utredningen presenterades i "Rapport: Utökad samverkan på gymnasieområdet inom NOSAM" i maj 2002 (Taranger 2007-04-19).

I rapporten föreslog utredarna ett antal möjliga vägval och områden att arbeta vidare inom, bland annat med avseende på kostnadseffekter. Taranger och Sahlée framhävde också den oro som fanns från vissa kommuner för att fritt sök skulle utarma de mindre orternas alternativ till förmån för den stora stadens attraktionskraft (Rapport, maj 2002). Vid samarbetskommitténs möte den 31 maj 2002 godkändes rapporten (Protokoll 3/02) och i november samma år beslutades att arbetet med att ta fram ett gymnasiesamverkansavtal skulle fortskrida. Man delade då upp det fortsatta arbetet i dels tjänstemannauppgifter och dels politiska beslut (Protokoll 5/02).

3.2.2 Arbetet återupptas 2005

Diskussionen om ett gymnasiesamverkansavtal inom NOSAM avstannade under ett par år och fördes inte upp på samarbetskommitténs dagordning förrän i november 2005 igen. Då beslutades att man skulle verka för att få igång arbetet igen på allvar under 2006 (Protokoll 5/05). Under 2006 pågick sedan ett intensivt arbete för att nå ett avtal innan årsskiftet, för att samarbetet skulle kunna vara igång redan till hösten 2007.

I slutet av mars 2006 hölls ett seminarium, under vilket man bland annat enades om kommande steg i gymnasiefrågan. Då beslutades att Helsingborg skulle ta stafettpinnen och att arbetet skulle bedrivas med högt tempo och med ett klart och gemensamt mål. Inriktningen angavs på sikt vara fritt sök, gemensam intagning och gemensam prislista (NOSAM-seminariet 30-31 mars). Från och med maj 2006 hade Taranger och Sahlée kontinuerliga möten med gymnasiecheferna i de tio nordvästskånska kommunerna (skolchefgruppen), och tillsammans arbetade man för att få fram ett samverkansavtal snarast möjligt (Taranger, 2007-04-19 och Protokoll 4/06).

I oktober 2006 presenterades ett förslag på utformning av samverkansavtal för respektive kommun att ta ställning till. Bakom detta förslag stod en enig skolchefgrupp tillsammans med resurspersoner (Missiv 2006-10-27). Förslaget gav emellertid upphov till en livlig debatt kring sättet att använda den interkommunala ersättningen och hela avtalet löpte stor risk att gå i stöpet (E-post 2006-11-17 och Taranger, 2007-04-19). Samarbetskommittén beslutade i samband härmed att sända tillbaka ärendet till skolchefgruppen för omformulering av den paragraf i avtalet som behandlade interkommunala ersättningar (Protokoll 5/06). Det hela resulterade i en slags krissituation och en intensiv skriftväxling, vilken så småningom ledde fram till en omformulerad paragraf angående ersättningarna. Den 21 december 2006 var så avtalet slutligen underskrivet av samtliga styrelsemedlemmar, och NOSAM hade till slut fått fram ett gymnasiesamverkansavtal (Taranger, 2007-04-19).

4 Beslutsprocessen och konsensusgruppen inom NOSAM

Detta kapitel syftar till att besvara våra inledningsvis formulerade frågeställningar och här väver vi således samman vårt empiriska material med vårt analysverktyg och därtill hörande teoretiska resonemang. Vi inleder med att undersöka beslutsprocessen i NOSAM, med särskilt fokus på den process som hör samman med frågan om gymnasiesamverkansavtalet. Därefter förs ett resonemang kring frågan om hur konsensus skapas inom NOSAM, och hur den process som leder fram till konsensus kan beskrivas. Slutligen diskuteras eventuella problem som kan följa av man har valt att ha konsensus som beslutsmetod.

4.1 Hur kan beslutsprocessen beskrivas?

I detta avsnitt har vi för avsikt att, med hjälp av analysverktyget, närgranska beslutsprocessen inom NOSAM. Syftet är att utreda huruvida processen kan beskrivas som deliberativ eller inte, och vi går därför igenom dels förutsättningarna för deliberation och dels om de olika kriterierna för en deliberativ process är uppfyllda.

4.1.1 Finns det förutsättningar för deliberation?

Vi inleder med att undersöka huruvida det överhuvudtaget finns förutsättningar för deliberation inom NOSAM. Detta gör vi genom att granska de två kriterierna handlingsutrymme och jämlikhet.

Inledningsvis skall sägas att vi har valt att ta med den intervjufråga som handlar om förberedelser inför möten för att kunna avgöra hur bundna representanterna känner sig till sin hemkommun när de sitter på möten inom NOSAM. Här kan vi först och främst konstatera att det, enligt intervjuerna, endast i mycket begränsad utsträckning förekommer några förberedelser före möten med NOSAM:s samarbetskommitté. Det vanligaste tycks vara att man ögnar igenom de handlingar som skickats ut och främst funderar på frågor som rör den egna hemkommunen (bl.a. Nilsson, Svensson Einarsson och Lindvall). Några intervjupersoner har uppgivit att de tar kontakt med berörda tjänstemän för att få information och förankra vissa frågor (Wredström, Tebring, Herbst och Åkesson). Det förekommer även att kommunchefen och kommunstyrelseordföranden diskuterar med varandra före mötena (bl.a. Lindvall, Rikse och Herbst).

Det förekommer inga formella förmöten i någon av de granskade kommunerna, och detta faktum, i kombination med att det inte finns några principbeslut från hemkommunerna innan möten hålls i NOSAM:s samarbetskommitté, är ett tecken på att representanterna inte är hårt bundna till sina hemkommuner när diskussioner förs inom NOSAM. I detta sammanhang skall även påpekas att vi tror att brister i förberedelser inför ett möte kan få till följd att aktörerna inte är tillräckligt pålästa och därmed inte tillräckligt insatta i de frågor som skall diskuteras, något som i sig torde innebära ett hinder för en tillfredsställande deliberation.

Vad vidare gäller handlingsutrymmet för representanterna inom NOSAM kan konstateras att samtliga intervjupersoner känner en viss, dock inte fullständig, bundenhet till den egna kommunen. Tebring uttryckte detta som att hon känner sig bunden till hälften av den egna kommunen och till andra hälften av det gemensamma ändamålet. Rikse och Lindvall menade båda att de är anställda för att företräda den egna kommunen, men att man måste se allt i ett lite större perspektiv. Några av politikerna känner att de är ganska fria att diskutera och driva frågor framåt på NOSAM:s möten, men det finns hela tiden en medvetenhet om att det slutliga beslutet måste fattas i hemkommunen. Det finns alltså inget mandat från kommunen till representanterna att fatta beslut i frågor såvida de inte faller inom NOSAM:s egen budget (bl.a. Åkesson, Einarsson och Herbst).

Det råder således ingen fullständig autonomi för kommunrepresentanterna vid mötena i samarbetskommittén, det vill säga de är inte helt fria att fatta beslut för hemkommunens räkning och har därmed inte heller någon komplett handlingsfrihet. De är emellertid inte helt bundna till sina kommuner, utan det tycks snarare vara så att man hamnar i det mellanalternativ som Eriksen presenterar där det råder en balans mellan politisk representation och representanternas autonomi (2000 s.23).

Vi menar också att det, i detta sammanhang, torde ha viss betydelse att varje kommun har tre representanter i NOSAM:s styrelse. Närmare bestämt betyder det att ledaren för den politiska majoriteten (kommunstyrelsens ordförande), ledaren för oppositionen (vice ordförande i kommunstyrelsen) och kommunens högste tjänsteman finns representerade på mötena. Detta torde få till följd att de tre gemensamt har en relativt god uppfattning om åsikterna i den egna kommunen och att de således har stora möjligheter att tillsammans agera på ett sätt som kan godtas av kommunens invånare.

Den andra förutsättningen för att deliberation skall kunna äga rum är, som tidigare nämnts, att parterna är jämlika. I begreppet jämlikhet ryms, i detta avseende, bland annat att ingen skall kunna uteslutas, att alla kan sätta agendan och komma med förslag etcetera. Om dessa förutsättningar inte är uppfyllda så kan man istället tala om ett maktförhållande, där någon eller några parter är starkare än övriga.

Det faktum att NOSAM:s kommuner är olika stora skulle kunna få konsekvenser med hänsyn till jämlikhetskriteriet, och det är lätt att tänka sig att det finns en obalans i styrkeförhållandet. Vi kan emellertid konstatera att samtliga intervjupersoner svarat att det inte är något direkt problem att Helsingborg är så mycket större än de övriga nio kommunerna. Istället framfördes åsikten att

Helsingborg tagit på sig rollen som generös och snäll storebror i familjen (Einarsson och Nilsson). Flertalet har påpekat att det är en fördel att ha Helsingborg med i samarbetet och att man har stor nytta av att Helsingborg kan stå till förfogande med resurser. Vidare påpekas att det krävs en tydlig ledare som kan ta ansvar (bl.a. Åkesson och Svensson).

Det tycks inte heller vara så att storleken på kommunerna har någon betydelse för möjligheterna att väcka och driva frågor, sätta agenda och argumentera för eller emot ett förslag inom NOSAM. Ingen av intervjupersonerna har påpekat att det skulle vara ett problem, några har istället sagt att det är andra parametrar än storlek som styr möjligheten att driva frågor. Det handlar enligt dem istället mer om personen som representerar kommunen och dennes förmåga att göra sin röst hörd på mötena (Rikse och Tebring). Svensson påpekar i detta sammanhang att alla kan driva frågor, och eftersom det krävs konsensus för att fatta beslut så är storleken ingenting som man vinner eller förlorar på.

Johansson menar att det inte finns någon som förlorar på NOSAM, utan att samarbetet istället ger möjligheter som man inte har som liten kommun. Han påpekar dock att ett samarbete är svårare när många är jämnstora och att problemet för Helsingborgs del ligger i att komma överens med Ängelholm och Landskrona. Dessa två kommuner är stora och vill ha en egen profil, vilket leder till att de, i större utsträckning än övriga kommuner, känner att de är stora nog att klara sig själva.

En förutsättning för att en jämlik diskussion skall föreligga är att det inte finns någon som har mer att förlora på samarbetet. I detta avseende kan sägas att nästan alla intervjupersoner påpekat att det är för tidigt att avgöra huruvida någon är vinnare eller förlorare och att det inte gick att förutse någon förlorare från början.

De slutsatser som kan dras mot bakgrund av ovanstående är att det finns vissa förutsättningar för deliberation inom NOSAM. Kommunrepresentanterna har ett visst, dock ej fullständigt, handlingsutrymme och parterna är medvetna om storleksskillnaderna, men uppfattar sig trots det som jämlika.

4.1.2 Varför vill man samarbeta?

En deliberativ process präglas av att det finns ett gemensamt intresse, och att målsättningen med samarbetet bör vara ungefär densamma, det vill säga inget egenintresse skall ligga till grund för viljan att samarbeta. Dessutom skall ett demokratiskt förhållande råda, där den fria viljan styr samarbetet och där man delar grundläggande värderingar. Motsatsen är ett auktoritärt förhållande, där den sammanhållande kraften består av ett socialt eller ekonomiskt tryck.

Utifrån de intervjuer som gjorts kan vi utläsa att det funnits ett starkt gemensamt intresse för att samarbeta kring gymnasiefrågan, och att få argument kan härledas till att enbart ett egenintresse styr. Man har i de olika kommunerna i stort sett lagt fram samma argument till varför man vill samarbeta. Argumenten har dessutom gått brett över partigränserna och frågan har varit aktuell länge, vilket har skapat en starkare vilja att komma till beslut.

Ett av de argument som framhållits är friskolornas framväxt, som man måste vara konkurrenskraftig emot, och där man ansett det vara mest fördelaktigt med ett interkommunalt samarbete kring gymnasiet. Ungdomar är i dag också mer rörliga, och att politiskt tvinga dem till att stanna i sin hemkommun går enligt intervjupersonerna både emot den socialdemokratiska och den borgerliga ideologin (bl.a. Einarsson, Wredström och Herbst). Andra argument som påverkat viljan att samarbeta är att man på nationell nivå lade en proposition om fritt sök för hela landet, och att man inom NOSAM ville ligga steget före. Dessutom ansåg man det vara nödvändigt för att klara de sjunkande elevkullarna (Nilsson och Johansson).

Således kan vi se att ett övervägande gemensamt intresse i stället för skilda egenintressen har legat till grund för samarbetsviljan. Vissa parter har till och med medverkat i samarbetet trots att man på förhand inte sett några egna vinster utan snarare kortsiktiga förluster, men där man resonerat att man inte alltid kan vinna och där det gemensamma goda för NOSAM i sin helhet har varit viktigt (Nilsson).

Den inre inställningen till varför man samarbetar vilar alltså på ett gemensamt intresse. Det som gör att processen inte är deliberativ i det här hänseendet är emellertid att det finns inslag av ett auktoritärt förhållande. Formellt sett hade alla parter kunnat stå utanför samarbetet kring gymnasiefrågan men inte ur ett politiskt perspektiv. Att den sammanhållande kraften, som i viss mening kan ses som ett socialt tryck, är ganska stark visar sig i olika sammanhang. Eftersom man samarbetar kring en hel del olika frågor hade det enligt några intervjupersoner krävts goda argument till att stå utanför (Einarsson). Bristande samarbetsvilja från Helsingborgs sida, som har varit någon form av dragplåster och administratör, hade troligtvis inneburit att avtalsprocessen avstannat (Wredström). För Ängelholms kommun, hade det känts konstigt att stå utanför samarbetet då man geografiskt sett är en så kallad mittenkommun (Herbst). Från Klippan och Örkelljungas håll framhåller man att legitimiteten för den egna gymnasieskolan hade ifrågasatts om man inte velat vara med i samarbetet (Svensson och Einarsson). Från Klippans håll har vidare framhållits att man inte haft råd att stå utanför ett gymnasiesamarbete, på grund av sin stora gymnasieskola (Svensson).

Sammanfattningsvis kan sägas angående varför man valt att samarbeta, att det beror dels på att det finns ett gemensamt intresse vilket är ett moment i den deliberativ beslutsprocessen, men att även andra incitament, såsom NOSAM:s sammanhållande kraft påverkat samarbetet.

4.1.3 Hur kommunicerar man?

För att bedöma om kommunikationen kan beskrivas som en deliberativ process, eller om den bör beskrivas som något annat, kommer vi här skilja det kommunikativa handlandet, som hör samman med en deliberation, från det strategiska handlandet.

För det första kan vi se att kommunikationen under NOSAM:s styrelsemöte inte kan beskrivas som ett strategiskt handlande på så vis att det i gymnasiefrågan inte fanns olika principiella utgångspunkter, det vill säga det fanns ingen dold

agenda som olika parter försökte driva igenom för att vinna argumentationen (bl.a. Lindvall och Johansson). Diskussionen kan också bedömas utifrån att personerna pratat *med* varandra i stället för *till* varandra, vilket är ett kommunikativt drag. Det har framkommit att diskussionen var prestigelös, att det var viktigt att bolla idéer politiskt och att den dåvarande ordföranden var mån om att alla skulle komma till tals (Svensson, Wredström och Johansson). Samtalsklimatet kan också beskrivas som öppet och ärligt, då det på flera håll framkommit att det varit en lättsam ton, att de haft roligt tillsammans och att ingen känt sig osäker på att föra fram sina åsikter.

Det som dock gör att samtalsklimatet rörande gymnasieavtalet inte till fullo kan beskrivas som ett kommunikativt handlande är att man i mångt och mycket fokuserade på resultatet, det vill säga att bli eniga, istället för på vilket sätt man skulle bli det. Visserligen kan vi utläsa av protokoll att det funnits en hög närvaro, och att alla talat varmt om vikten av samarbetet. Men då mötena oftast är begränsade till tre timmar, har det framkommit att tiden påverkar samtalsklimatet. Wredström säger att dagordningen gör alla disciplinerade, vilket enligt oss kan hämma den fria diskussionen. Att man enligt Johansson inte alltid har hunnit med hela dagordningen, kan också påverka att aktörer undviker att lyfta någon fråga eller diskutera den djupare. Vidare fokuserade man också på att få klart avtalet innan nyår 2006, vilket visar på att det var viktigare att man kom fram till ett beslut än exakt hur man gjorde det.

Likaså kan vi konstatera att det inom NOSAM:s styrelse, till stor del inte funnits ett sådant argumentationsklimat som kan härledas till det kommunikativa handlandet där man vädrat olika skäl och motiv, och där de mest gynnsamma argumenten vunnit. Den största argumentationen fanns istället inom skolchefgruppen som lade fram avtalsförslaget om gymnasiesamordningen. När styrelsen fick avtalsförslaget uppstod dock en diskussion gällande ersättningsnivåerna, där man inte från början var eniga, men där man senare frångick skolchefernas förslag och skapade en kompromiss. Detta visar på att det fanns kommunikativa inslag som präglades av en ömsesidig process där parterna hade förmågan att se utifrån de andras perspektiv.

Slutsatserna blir således att kommunikationen varit kommunikativ på så vis att parterna varit öppensinnade nog att prata *med* varandra istället för *till* varandra. Andra faktorer såsom tidsgränser, att man fokuserade mer på beslutet än processen och att en stor del av avtalsskapandet låg på skolchefernas bord, gör dock att överläggningen inte till fullo kan beskrivas som kommunikativ.

4.1.4 Hur påverkas aktörers preferenser?

Genom att studera om preferenser aggregerats eller transformerats kan man avgöra om beslutsprocessen kan beskrivas som deliberativ. Vi finner här att preferenserna angående gymnasiefrågan inte har aggregerats på så vis att man inte kan se att olika åsikter har förts samman och att de starkaste krafterna vunnit. Ingen av intervjupersonerna kunde nämligen se någon specifik vinnare eller förlorare på avtalet, vilket man ofta brukar göra om åsikterna har aggregerats.

Man kan heller inte säga att preferenser transformerats, eller att det åtminstone varit en målsättning inom NOSAM, såsom det deliberativa idealet eftersträvar. För det första har åsikter inte tvättats och det har heller inte ägnats något större utrymme på styrelsemötena åt att finna nya lösningar. Detta kan förklaras med att syftet för NOSAM:s styrelse inte varit att finna nya lösningar utan i så fall snarare att ta fram ett uppdrag åt tjänstemännen, vilket vi också i förgående avsnitt förklarade det mindre argumentationsrika samtalsklimatet med. Diskussionen har ibland skapat nya idéer men själva utarbetningen av lösningar har således legat på tjänstemannanivå (bl.a. Tebring och Nilsson). För det andra har ingen av individernas ståndpunkter och handlingsplaner förändrats, såsom de skulle göra vid en transformation av preferenser. Detta kan förklaras med att det, i den här frågan, inte fanns olika principiella utgångspunkter utan att man istället hade en gemensam målsättning (Johansson). En gemensam målsättning är visserligen ett deliberativt ideal, men i detta fall har utgångspunkterna varit så snarlika att man inte kan tala om en deliberativ process där man strävar efter att preferenser skall ändras.

Frågan om ett gymnasiesamverkansavtal får således, trots vissa diskussioner, beskrivas som förhållandevis enkel, ur det perspektivet att ingen behövde ändra några preferenser. De punkter som främst diskuterats inom styrelsen gällande gymnasieavtalet, har rört ersättningsnivå samt buss- och tågförbindelser mellan kommunerna. När det gäller båda frågorna skapade man en kompromiss inom styrelsen där man dels ändrade ersättningsnivåerna så att alla kunde acceptera dem, och dels skrev in att alla skulle verka för bättre kommunikation mellan kommunerna (Herbst och Einarsson). Dessa kompromisser medförde emellertid inte att grundläggande preferenser behövde ändras.

Slutsatserna blir således att processen i det här avseendet inte kan beskrivas som deliberativ eftersom grundläggande preferenser inte ändrats. Dock kan det inte heller sägas att konsensus har skapats genom att preferenser aggregerats, vilket skulle vara den klara motsatsen till deliberation.

4.2 Konsensuskapande inom NOSAM

I detta avsnitt skall ett resonemang föras kring frågan om konsensuskapande inom NOSAM. De frågor som skall besvaras är således dels hur konsensus skapas och dels hur beslutsprocessen i kommunsamarbetet kan beskrivas.

Till en början kan konstateras att beslutsprocessen inom NOSAM inte uteslutande kan beskrivas som en deliberativ process. I enlighet med vad som tidigare framförts i detta kapitel finns det visserligen förutsättningar för deliberation, främst med avseende på att parterna får anses som jämlika, men även med hänsyn till att det finns en viss grad av handlingsutrymme för representanterna. Vidare finns det inslag i beslutsprocessen som med fog kan beskrivas som deliberativa, däribland att det finns ett starkt gemensamt intresse som ligger bakom såväl hela kommunsamarbetet som viljan att samarbeta kring gymnasiefrågan. Kommunikationen kan även i stora delar, dock ej till fullo,

beskrivas som kommunikativ, snarare än strategisk, vilket är ett kännetecken för deliberation.

Vi anser dock att man trots det inte kan tala om beslutsprocessen inom NOSAM som en deliberativ process, det vill säga att konsensus inte har skapats genom deliberation. Detta gäller särskilt avseende frågan om gymnasiesamverkansavtalet, men troligtvis även gällande andra frågor. Denna slutsats kan delvis sägas ha sin grund i det faktum att det deliberativa idealet inte är uppfyllt i sin helhet. Kommunrepresentanterna har inte full handlingsfrihet och det finns en del inslag av strategiskt handlande i kommunikationen. Man måste emellertid komma ihåg att det deliberativa idealet är just ett ideal, en tänkt extremitet, och att det således inte är realistiskt att tänka sig att det skall vara uppfyllt till fullo i verkligheten.

Vi menar att den viktigaste anledningen till att konsensus inte skapas genom en deliberativ process står att finna i strukturen på samarbetet. NOSAM:s organisation kan beskrivas som en informell nätverksstruktur som bygger på frivillighet och tanken om konsensus. NOSAM är således varken en juridisk person eller något beslutsforum, vilket innebär att det inte går att ställa några formella krav på att beslut skall fattas. Vad det handlar om är istället snarast nätverkande, diskussioner och en politisk arena där man kan komma överens om frivilligt samarbete som gynnar kommunerna och framför allt regionen. NOSAM har valt att beslutsmetoden skall vara konsensus, vilket torde vara en konsekvens av att samarbetet bygger på frivillighet. Det hade varit svårt, för att inte säga omöjligt, att använda sig av votering eller majoritetsbeslut, åtminstone i tvingande form, då samarbetet bygger på en informell nätverksstruktur. Istället enas representanterna om tänkbara handlingsalternativ eller möjliga beslut och sedan måste dessa förankras i respektive hemkommun.

Mot bakgrund av ovanstående återstår således fortfarande att svara på frågan om hur konsensus skapas inom NOSAM, det vill säga hur kan vi beskriva den process som leder till konsensus?

Vår undersökning av beslutsprocessen inom NOSAM har visat att det inte går att tala om en specifik process, utan snarare flera olika typer av processer beroende på vilken fråga som är uppe för diskussion. Frågan om gymnasiesamverkansavtalet har av ett flertal intervjupersoner beskrivits som något unik, då den behandlats under en längre tid, och då det har varit svårt att komma överens i vissa delar. Vi tror att detta till stor del handlar om att det varit svårt att överblicka konsekvenserna av avtalet, vilket skapat oro framför allt i de mindre kommunerna. Att man trots hindren lyckades komma överens med konsensus som beslutsmetod tror vi främst beror på att det inte fanns några särskilda preferenser i denna fråga, utan att det snarare fanns en gemensam målsättning om ett samverkansavtal.

Vidare tror vi att tjänstemännen spelat en betydande roll för konsensusutvecklingen i frågan om gymnasiesamverkansavtalet, men även rörande en del andra frågor. NOSAM:s styrelse har nämligen i princip endast uttalat ett önskemål om ett samverkansavtal och därefter överlämnat åt tjänstemännen, i detta fallet skolchefgruppen, att utarbeta det konkreta avtalet. NOSAM har ett stort antal undergrupper där tjänstemän med samma arbetsuppgifter från de olika

kommunerna gått samman och bildat egna nätverk. Dessa undergrupper får ofta i uppdrag från NOSAM att ta fram, beslutsunderlag, utarbeta avtal och så vidare.

Det är alltså tydligt att tjänstemännen har en betydande roll i beslutsprocessen inom NOSAM, och det är inte omöjligt att den största graden av deliberation eller förhandling förekommit på tjänstemannanivå istället för på styrelsenivå. Den eventuella diskussion som förekommer inom NOSAM:s samarbetskommitté tycks oftast kretsa kring förslag som lämnats av tjänstemännen och, enligt flertalet intervjupersoner, är dessa frågor oftast okontroversiella när de väl hamnar på styrelsens bord. Således har förutsättningarna för konsensuskapande inom styrelsen varit relativt bra eftersom tjänstemännen gjort grovjobbet. Det finns dessutom en stark tilltro till tjänstemännens förmåga att hitta en god lösning på aktuella problem. Vi menar att detta kan få konsekvenser ur ett demokratiskt perspektiv, åtminstone om det går så långt att vi kan börja tala om tjänstemannastyre.

Den slutsats som här kan dras är att NOSAM tycks lägga fokus på resultatet eller målet, det vill säga att nå konsensus i frågorna. Det verkar däremot inte vara så viktigt hur beslutsprocessen ser ut för att skapa konsensus. Detta får sägas vara ett motsatt synsätt mot de flesta deliberativa teoretikers uppfattning om beslutsfattande. Inom deliberativ demokratiteori är processen viktigast och beslutsmetoden får en underordnad betydelse. Det önskvärda målet är visserligen att nå konsensus genom deliberationen, men även andra beslutsmetoder, såsom majoritetsbeslut, är en möjlighet.

Mot bakgrund av ovanstående vill vi uppmuntra NOSAM att utarbeta tydligare bestämmelser för hur beslutsprocessen skall se ut i olika frågor. Som det ser ut nu tycks samtliga frågor inte följa samma beslutsgång. Vidare menar vi att mer av beslutsprocessen bör ligga på politikernivå, då dessa är folkvalda snarare än på tjänstemannanivå. Det finns annars en risk för att politikerna får en alltför byråkratisk roll och att de endast klubbar igenom beslut som arbetats fram av tjänstemän.

4.3 Finns det några problem med konsensus som beslutsmetod för NOSAM?

NOSAM lyckades, med konsensus som beslutsmetod, att finna en gemensam lösning för att få till stånd ett gymnasieavtal. Enligt intervjuerna kan vi utläsa att alla var nöjda och att ingen part kände sig överkörd. Efter vad som beskrivits i kapitel 3, var dock processen inte helt smärtfri utan man mötte under flera tillfällen på hinder som resulterade i att processen kring avtalet avstannade och man upplevde det ibland svårt att komma vidare. Fearons teori om att man kan lösa upp den bundna rationaliteten med konsensus som beslutsmetod visar sig således i det här fallet stämma. Men finns det, trots att man lyckades teckna ett gymnasieavtal, några generella problem med att använda konsensus som beslutsmetod inom kommunsamarbetet?

Det skall till en början sägas att när vi, under samtliga intervjuer, berättade att vi valt att fokusera på gymnasiefrågan, kom många spontana reaktioner om att det varit den svåraste frågan att enas om inom NOSAM. Detta ger oss en bild av samarbetsfrågornas karaktär. Gymnasiefrågan kan nämligen generellt inte ses som en alltför svår fråga, dels på grund av att flera andra kommunsamarbeten tidigare än NOSAM slutit ett gemensamt gymnasieavtal, däribland Nordöstra Skånes kommuner, och dels på grund av att det inte har krävts att någon kommunrepresentant behövt ändra sina preferenser. Vi kan alltså konstatera att gymnasiefrågan visserligen var svår att fatta beslut i genom konsensus, men att frågan i sig inte var alltför svår.

Frågan kan ses som svår på så vis att den skiljt sig från andra frågor som normalt behandlas inom NOSAM. De flesta frågor som NOSAM har behandlat har rört intressebevakning och inte verksamhetssamverkan (Lindvall). Gymnasiefrågan är en av de få frågor som handlat om verksamhetssamverkan och frågan tycks vara på gränsen till vad NOSAM med samtal och konsensus som beslutsmetod kunnat enas kring. Johansson säger nämligen att många frågor som kommit upp och som det diskuterats kring har lyfts ur igen eftersom motstridigheterna varit för stora och då man på grund av olika intresse inte sett några samarbetsmöjligheter. På så vis har Jodal rätt, då han menar att man med samtalets kraft inte kan enas om allt, och att en annan beslutsform än konsensus kan behövas för att man skall kunna fatta beslut i svårare frågor. Mouffes teori om man inte lyfter konfliktfyllda frågor överhuvudtaget, verkar också delvis stämma i fallet NOSAM. Rikse säger nämligen att NOSAM:s struktur, gör att man är försiktig med att ta i större och tyngre frågor.

Däremot ställer vi oss frågande till Mouffe, som menar att konflikter helt uteblir om man har konsensus som beslutsmetod. Vi menar att det faktum att en fråga inte är konfliktfylld från början, inte nödvändigtvis behöver innebära att konflikter uteblir, utan att sådana även kan komma upp under diskussioner. Detta har visats i NOSAM:s fall där gymnasiefrågan i det stora hela inte var så konfliktfylld från början, men där konflikter uppkom under diskussionen, vilket ledde till att ett demokratiskt samtal fördes med olika handlingsalternativ gällande bland annat ersättningar och resor. Vidare menar vi att Mouffes resonemang om uteblivna konflikter som ett resultat av konsensus som beslutsmetod inte stämmer helt och hållet gällande NOSAM, i det avseende att alla representanter har lika talerätt och således samma möjligheter att föra fram olika åsikter.

För att utveckla det demokratiska samtalet ytterligare, som såväl Mouffe och Hall med flera talar om, kan vi uppmantra NOSAM att arbeta vidare med partigrupper över gränserna. Sådana partidiskussioner har i viss utsträckning ägt rum innan NOSAM mötena (Åkesson och Einarsson) och det är något vi vill stödja för att skapa en viss polarisering mellan partirepresentanterna, för att på så vis få fram olika ståndpunkter som kan skapa ytterligare diskussion och engagemang. Vi menar att konflikter är nyttiga och de att bidrar till att fokus delvis flyttas från resultatet till beslutsprocessen. Det kan dock påpekas att detta kan få konsekvenser bland annat ur ett effektivitetsperspektiv.

Slutligen kan konstateras att fördelen med konsensus som beslutsmetod är att det gör NOSAM starkt eftersom alla står bakom besluten. Vi kan dock se att

gymnasiefrågan krävde mycket engagemang och vi ställer oss frågande till att man kan lyckas att ta i så mycket svårare frågor med konsensus som beslutsmetod. Om det finns en önskan att ta i ännu större frågor är troligtvis en annan struktur på samarbetet nödvändig. En struktur som bygger på en mer reglerad samverkansform och där man blir bunden till resultatet från exempelvis en majoritetsomröstning. Om man däremot vill fortsätta med intressebevakande frågor för Nordvästra Skånes region och endast i begränsad utsträckning syssla med verksamhetssamverkan, kan det finnas anledning att behålla strukturen och att ha konsensus som beslutsmetod kvar.

5 Sammanfattande slutsatser

Som nämndes inledningsvis framhölls, i ansvarskommitténs senaste utredning, vikten av kommunal samverkan, men kommittén menade också att beslutsprocessen i sådana sammanhang ofta är oklar. Med den här uppsatsen, hoppas vi för det första kunna lämna ett bidrag till diskussionen om beslutsfattande i kommunsamarbeten, då vi genom en fallstudie synliggjort och analyserat beslutsprocessen och konsensusskapandet inom NOSAM. Detta har vi gjort genom att undersöka om beslutsprocessen kan beskrivas som deliberativ eller om konsensus skapats genom andra incitament.

Vi har funnit att konsensus till största del inte skapats genom en deliberativ process, trots att det funnits vissa inslag av deliberation. Parterna upplever att de är jämlika gällande att lyfta och driva frågor och att det funnits ett öppet, ärligt och ömsesidigt klimat där parterna pratat med varandra i stället för till varandra. Aktörerna har emellertid inte haft något fullständigt handlingsutrymme, då besluten måste förankras i respektive hemkommun, och man kan också i viss mån se att den sammanhållande kraften ibland påverkat till samarbete snarare än den fria viljan. Vidare har man fokuserat mer på resultatet än på beslutsprocessen, vilket bland annat tidsgränser bidragit till. Slutligen har processen inte heller varit av den karaktären att man haft en målsättning att ändra preferenser.

Den viktigaste anledningen till att konsensus inte skapas genom en deliberativ process ligger i NOSAM:s struktur. NOSAM är i praktiken inget beslutsforum då kommunrepresentanterna inte har mandat att fatta beslut för hemkommunens räkning. Vi menar vidare att det inte går att tala om någon specifik beslutsprocess som gäller för alla frågor, vilket vi menar hade varit önskvärt för att uppnå en tydligare beslutsgång. I frågan om gymnasiesamverkansavtalet, och troligtvis även i andra frågor, har tjänstemännen spelat en betydande roll i processen. Här har NOSAM:s styrelse endast uttalat en önskan om att få fram ett avtal och sedan har det varit upp till tjänstemännen att forma det. Detta innebär att den största delen av deliberation, om sådan existerat, troligtvis har förekommit på tjänstemannanivå.

Konsensus har med andra ord skapats genom att NOSAM:s styrelse kunnat enas kring redan givna förslag som varit utarbetade av tjänstemännen, och som sedan godkänts i respektive kommun. Vi tror att en av orsakerna till att man lyckats nå konsensus i frågan om gymnasiesamverkansavtalet är att målsättningen varit densamma och att det inte krävts förändring av preferenser.

Med uppsatsen har vi för det andra velat lämna ett bidrag till den teoretiska diskussionen om konsensus. Detta har vi gjort genom att i teorin skilja på dels konsensus och majoritetsomröstning som beslutsmetod, och dels konsensus som ett resultat av en deliberativ process och konsensus som enbart en beslutsregel. Genom att diskutera och problematisera konsensus på ett teoretiskt plan har vi

också kunnat uppmärksamma vilka problem konsensus som beslutsmetod kan innebära för NOSAM.

Mot bakgrund av att vi har valt att följa processen kring ett gymnasiesamverkansavtal, som uppgivits vara den svåraste frågan, kan vi konstatera att konsensus som beslutsmetod innebär vissa begränsningar för NOSAM. Samverkan kring frågor likt gymnasiefrågan tycks ligga i gränzonen för vad man med konsensus som beslutsmetod kan klara av, ingen kommun kommer nämligen frivilligt att vilja samarbeta kring frågor som de på förhand ser förluster med. Konsensus som beslutsmetod inom NOSAM har inneburit dels att man överhuvudtaget inte lyft konfliktfyllda frågor och dels att man lyft ur frågor där man direkt sett att det finns motstridigheter, vilket kan ses som ett demokratiskt hinder. Vi menar att det hade varit önskvärt att få fram fler ståndpunkter för att skapa ytterligare diskussion och engagemang.

Om man inom NOSAM vill samarbeta i svårare och större frågor, vill vi rekommendera en mer bunden struktur med majoritetsomröstning som beslutsmetod, i stället för den mer informella strukturen. Vi ser dock många fördelar med att ha kvar nuvarande struktur, inga parter blir överkörda, mindre kommuner har i dagsläget inget att förlora på samarbetet och man kan med en enig röst föra regionens talan utanför nordvästra Skånes gränser.

6 Referenser

Böcker och artiklar

- Aberbach, Joel D – Rockman, Bert A, 2002. ”Conducting and Coding Elite Interviews”, *PS: Political Science and Politics*, Vol.35, No 4, s.673-676.
- Cohen, Joshua, 1989. ”Deliberation and Democratic Legitimacy”, s. 159-170 i Goodin, Robert E – Pettit, Philip (red.) *Contemporary Political Philosophy: an anthology*. 2006. Malden: Blackwell.
- Elster, Jon, 1986. “The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory”, s.144-158 i Goodin, Robert E – Pettit, Philip (red.) *Contemporary Political Philosophy: an anthology*. 2006. Malden: Blackwell.
- Elster, Jon, 1998 *Deliberativ Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eriksen, Erik Odvar, 2000. *Habermas politiska teori*. Lund: Studentlitteratur.
- Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik och Wängnerud, Lena, 2005. *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Upplaga 2:3. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Fearon, James D., 1998 “Deliberation as Discussion”, s. 44-68 i Elster, Jon (red.) *Deliberativ Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fishkin, James, 1995 *The Voice of the People. Public Opinion and Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Gambretta, Diego, 1998 ““Claro”: An Essay on Discursive Machismo” , s.19-43 i Elster, Jon (red.) *Deliberativ Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gilljam, Mikael- Hermansson, Jörgen, 2004. *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.
- Hall, Patrik- Sjövik, Kristian- Stubbergaard Ylva, 2005. *Nätverk söker förankring: Öresundsregionen i ett demokratiperspektiv*. Lund: Studentlitteratur.
- Halvorsen, Knut, 1992. *Samhällsvetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Jodal, Ola, 2003. ”Fem frågetecken för den deliberativa teorin”, s.267-288 i Gilljam, Mikael och Hermansson, Jörgen (red). *Demokratins mekanismer*. Upplaga 1:1. Malmö: Liber AB.
- Karlsson, Christer 2003. ”Den deliberativa drömmen och politisk praktik – samtalsdemokrati eller elitdiskussion?”, s. 214-230 i Gilljam, Mikael och Hermansson, Jörgen (red). *Demokratins mekanismer*. Upplaga 1:1. Malmö: Liber AB.
- Leech, Beth L, 2002, ”Asking questions: Techniques for Semistructured Interviews”, i *PS: Political Science and Politics*, Vol.35, No 4, s.665-668.

- Montgomery, Henry, 2003. ”Hinder och möjligheter för det goda samtalet – den auktoritära och den demokratiska gruppen”, s.247-266 i Gilljam och Hermansson (red): *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.
- Moscovici, Serge – Doise, Willem, 1994. *Conflict & consensus. A general Theory of Collective Decisions*. London: Sage Publications.
- Mouffe, Chantal 2005. *On the political*. Abingdon: Routledge.
- Naurin, Elin, 2004. ”Mandatmodellen – Om löfte och förhoppningar bland partier och väljare” s.231-246 i Gilljam och Hermansson (red) *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.
- Przeworski, 2000. ”Deliberation and Ideological Domination”, s.140-161 i Elster, Jon (red.) *Deliberativ Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ryen, Anne 2004. *Kvalitativ intervju – från vetenskapsteori till fältstudier*. Upplaga 1:1. Malmö: Liber AB.
- Spång, Mikael, 2005. *Det moderna demokrati idealet*. Lund: Studentlitteratur.
- Theodorsson, Annika, 2003. *Samtala både länge och väl – Deliberativ demokrati i tre föräldrarkooperativ och dess effekter på deltagarna*. Göteborg: kompendiet

Samtal och intervjuer

- Einarsson, Jan-Erik. *F.d.* kommunalråd och ordförande i kommunstyrelsen, numera ledamot i Utbildningsnämnden i Örkelljunga kommun. Örkelljunga 2007-05-03.
- Herbst, Åsa. Kommunalråd och ordförande i kommunstyrelsen i Ängelholms kommun. Ängelholm 2007-05-07.
- Johansson, Lars. *F.d.* kommundirektör, numera Senior Advisor i Helsingborgs kommun. Helsingborg 2007-05-08.
- Lindvall, Hans-Åke. Kommundirektör i Klippans kommun. Klippan 2007-05-07.
- Nilsson, Cg. Kommunchef i Örkelljunga kommun. Örkelljunga 2007-05-03.
- Rikse, Tomas. Kommunchef i Båstad kommun. Båstad 2007-05-02.
- Svensson, Bengt. Kommunalråd och ordförande i kommunstyrelsen i Klippans kommun. Klippan 2007-05-07.
- Taranger, Hans. Strategisk utvecklare, Kommunstyrelsens förvaltning i Helsingborgs kommun, Näringslivs- och marknadsavdelningen. Helsingborg 2007-04-19.
- Tebring, Lena. Kanslichef och samordnare i Ängelholms kommun. Ängelholm 2007-05-08.
- Wredström, Carin. *F.d.* ordförande i kommunstyrelsen, numera ordförande i kommunfullmäktige i Helsingborgs kommun. Helsingborg 2007-05-04.
- Åkesson, Anette. Kommunalråd och ordförande i kommunstyrelsen i Båstad kommun. Båstad 2007-05-02.

Övrigt material

- Dokumentation från NOSAM-seminariet 30-31 mars.
- E-post från Bo Sahlée till Hans Taranger, 2006-11-17.
- Missiv 2006-10-27, från Hans Taranger till Samverkansparter kring Samverkansavtal för Gymnasieskolan i Skåne Nordväst.

Nationalencyklopedin, www.ne.se.
NOSAM, www.skanenordvast.se. 2007-04-25.
Rapport: *Utökad samverkan på gymnasieområdet inom NOSAM*. Utredare: Bo Sahlée och Hans Taranger, maj 2002.
Samarbetskommitténs protokoll 1/01, från den 26 januari 2001.
Samarbetskommitténs protokoll 2/01, från den 23 mars 2001.
Samarbetskommitténs protokoll 4/01, från den 28 september 2001.
Samarbetskommitténs protokoll 5/02, från den 29 november 2002.
Samarbetskommitténs protokoll 5/05, från den 18 november 2005.
Samarbetskommitténs protokoll 4/06, från den 25 augusti 2006.
Samarbetskommitténs protokoll 5/06, från den 17 november 2006.
SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*.
Ansvarskommitténs slutbetänkande.
Verksamhetsberättelse 2005.
http://www.skanenordvast.se/upload/Skane%20Nordvast/Arsredovisning_2005.pdf. 2007-04-25.
Verksamhetsplan för NOSAM 2003-2006.
http://www.skanenordvast.se/upload/Skane%20Nordvast/Verksamhetsplan_2003_2006.pdf. 2007-04-25.

7 Bilaga 1 – Frågeformulär

Namn:

Yrke/titel:

Aktiv tid inom NOSAM:

1. Kan Du berätta lite mer allmänt om ditt arbete kring NOSAM?
2. Hur initierades frågan om ett gymnasiesamverkansavtal?
3. Hur förbereder Du dig inför ett möte med samarbetskommittén?
4. Hur bunden känner Du att Du har varit till Din kommun när Ni inom NOSAM diskuterat och fattat beslut i frågan om gymnasiesamverkansavtalet?
5. Är det ett problem att kommunerna är olika stora och därmed har olika resurser?
6. Var är det som gör att Ni har velat samarbeta i gymnasiefrågan?
7. Har Ni haft möjlighet att stå utanför samarbetet?
8. Hur upplever Du att kommunikationen varit i frågan om samverkansavtalet?
9. Blev gymnasiesamverkansavtalet så som Ni önskade från allra första början?
10. Vilka reaktioner har Du mött i hemkommunen sedan beslutet fattats?
11. Har beslutet om ett gymnasiesamverkansavtal vuxit fram under årens gång eller fanns det redan från början ett beslut att enas kring?
12. Uppnåddes konsensus i frågan om gymnasiesamverkansavtalet?