

Vem bestämmer när vi samverkar?

Johan Kostela

Johan Kostela, samverkansstrateg, Högskolan Dalarna. E-post: jko@du.se

I denna artikel beskrivs vilka förutsättningar som bör finnas för en lyckad samverkan och de olika spänningsfält som kan uppkomma om dessa förutsättningar inte finns på plats. Artikeln lyfter fram och problematiserar frågan om vem det är som bestämmer och hur olika aktörer måste hantera ett antal situationer som de själva inte alltid har varit med och skapat. De spänningsfält som lyfts fram är vertikal maktutövning, problem när en organisation vill mer än en sak, individernas roll, kampen om tolkningsföreträde eller att en viss kunskapssyn ska styra. Ett verktyg i artikeln för att hantera arbetet är ett paket av frågor som kan användas för att reflektera över situationen, vilket kan göras enskilt eller tillsammans med involverade samverkanspartners. Ett annat verktyg för att hantera situationen är att utveckla samverkansarbetet med hjälp av teorier från grupputveckling och ledarskap. Grundläggande förutsättningar för samverkan är en god dialog, tydliga roller, förståelse av de egna och partners förutsättningar och tydliga mål för respektive part.

This article describes the conditions that should exist for a successful collaboration and different tensions that can arise from it if these conditions are not met. The article highlights and problematizes the question of who decides and how different actors must handle a number of situations that they themselves have not always been involved in and created. The areas of tension that are highlighted are hierarchic exercise of power, problems when an organization wants more than one thing, the role of individuals, the struggle for interpretive precedence or that a certain view of knowledge should govern. A tool in the article to deal with these issues is a package of questions that can be used to reflect on the situation, which can be done individually or together with the collaborators. Another tool for dealing with the situation is to develop a collaborative work with the help of theories from group development and leadership. Basic prerequisites for collaboration are a good dialogue, clear roles, understanding of the different parties' prerequisites and clear goals for every partner.

Inledning

Efter 15 års erfarenhet av arbete med samverkan som avdelningschef, samverkansstrateg, utvärderare, projektledare och forskare kan jag säga att: "Samverkan är svårt!". Med samverkan menar jag när minst två organisationer avser ömsesidigt utbyte som förväntas gagna alla inblandade, om än på olika sätt¹. Svårigheterna är många, det är mycket som ska finnas på plats för att samverkan ska fungera på ett tillfredställande sätt för att få effektivitet och kvalitet i arbetet. Definitionsmässigt krävs minst två verksamheter som ska arbeta ihop och samordna en del av sin verksamhet med varandra. Först och främst ska de vilja samverka och se ett gemensamt behov av samverkan. De samverkande parterna ska också ha kompetens och resurser för att genomföra det. Ett annat problem är att organisationernas behov, och därmed nödvändigheten att samverka, varierar över tid. Då måste kanske samverkanspartners och/eller metoder ändras. Längre samverkanspartnerskap kräver också en samordning mellan organisationerna över tid, då båda parter måste planera sin verksamhet i samarbete med en annan, den enes resursplanering (t.ex. via en budget) kommer påverka den andra.

Ibland är samverkan helt nödvändigt för verksamheten, för att det kan vara det enda sättet för verksamheten att fungera eller för att uppnå en optimal användning av befintliga resurser eller utifrån politiska beslut. De senaste decennierna har vi sett ökade krav på specialisering av verksamheter och yrkesroller (professioner), vilket betyder att verksamheter blir väldigt kompetenta inom ett smalare fält men som leder till att de måste samverka med andra regelbundet, för vissa behov kvarstår som de inte har tillräcklig kompetens att lösa själv. Det blir mer optimalt (för att bli mer kostnadseffektiva eller för att upprätthålla en god kvalitet) att låta någon annan ta hand om delar av den egna verksamheten. Det uppstår frivilligt eller via politiska beslut en arbetsfördelning som kräver mer samverkan.

Framgångsrikt samverkansarbete handlar om att hantera: relationer, samordning, transaktioner (utbyte av olika former av värden) och förhandling. Denna artikel handlar om de spänningsfält som uppstår när detta ska lösas i praktiken, när frågor som grundar sig i makt blir ett hinder att nå målet. Det handlar om spänningsfält som uppstår när en parts förväntan att vilja att lösa sin egen organisations behov inte möts, när det finns förväntningar på motparten och när dessa hanteras genom förhandling. Jag kommer ibland använda ordet makt, även om jag förstår att det är värdeladdat och kan leda fel i tanken, ordet skapar associationer till maktmissbruk eller klassiska maktanalyser som jag inte har kompetens att skriva om. Min ambition är att visa upp olika strukturer som påverkar samverkansarbetet och lyfta fram när dessa påverkas av olika typer

1. <https://samsynwiki.su.se/wiki/Samverkan>

av obalanser i makt. Jag kommer inte ge mig in i den viktiga debatten av maktmissbruk som baseras på nuvarande och historisk makt baserat på kön, sexuell läggning, etnisk bakgrund med mera. Jag lämnar det till den kloka läsaren att lägga på det som ett raster till min text för att själva fördjupa och tolka analysen.

Hur uppstår samverkan?

Så vem är det som bestämmer, vad man ska samverka om och hur det ska gå till? Detta är en komplex fråga. Jag ser ett intrikat nätverk som spänner från globala utmaningar, till nationella trender till inspirerade drivna lokala aktörer. Det bygger på både en vertikal maktstruktur (formell och informell) där det finns lagar och riktlinjer som måste hanteras på organisationsnivå men också större gemensamma utmaningar som man är överens om är viktiga att lösa tillsammans, till exempel klimatutmaningen. Utmaningen uppstår specifikt när hanteringen av dessa utmaningar inte löser dagliga uppgifter som organisationen arbetar med och därmed kan upplevas som en börda som måste in i redan komplex, resursutsträckt verksamhet. Utöver den vertikala strukturen finns den mer horisontala formen av samverkansmöjligheter som kanske kan beskrivas som en form som uppstår ur diffusion av kunskap och inspiration, som drivs av individer och grupper som ser möjligheter att göra något intressant tillsammans. Om den vertikala strukturen i sin natur är mer tvingande, så rymmer den horisontella mer av ett frivilligt samverkansarbete. Men även om arbetet är mer frivilligt så finns det ett antal spänningsfält att känna till och reflektera över.

Spänningsfält mellan och i organisationer: makt, förhandling och förväntan

Hela idén med samverkan är att man ska skapa impact (påverka, förändra och få genomslag) fast i en annan organisation än sin egen. Denna påverkan på en annan organisation är något man måste ha respekt för. Det betyder att man måste vara lyhörd och arbeta nära, genom god dialog och vara intresserad av den andra organisationen, dess mål och förutsättningar.

Det finns i mina ögon två grundläggande typer av samverkan. Den ena som handlar om att en organisation gör den andra en tjänst och oftast får betalt för det. Den andra handlar om att målet är att samordna aktiviteter och insatser så båda verksamheterna kan klara av sina målsättningar med högre kvalitet och/eller effektivitet. Ett annat ord för det senare är *samproduktion*.

En övergripande komplicerande faktor kan vara att de samverkande parterna står till svars till olika huvudmän. Det betyder att det naturligt finns inbyggt olika parametrar att mäta resultat och framgång och misslyckande. Oftast är det inget problem men ibland uppstår friktion när dessa mål motverkar varandra.

Allt detta kompliceras av olika kulturer, historiska och nuvarande hierarkier och tolkningsrätt.

Jag hör ofta när framgångsfaktorer och hinder för samverkan diskuteras att man förutsätter att alla organisationer vet vad de vill och hela organisationen bara vill en sak. En orsak till spänningar är just att de ingående parterna i samarbetet inte bara har en vilja. De flesta organisationer består av en mängd olika avdelningar, enheter, och olika hierarkiska nivåer. Alla delar av verksamheten har sina ansvarsområden och mandat. När två olika organisationer samverkar kommer detta att påverka arbetet. Det är inte säkert att förvaltningschefen ser samma sak eller upplever samma behov som enhetschefen. Så den interna maktstrukturen och förmågan till dialog och organisering (styrning) hos en av organisationerna kan störa samverkansarbetet. Samverkan kräver alltså ett internt arbete för respektive organisation förutom det externa arbetet.

Individer – vem bestämmer i mötesrummet?

Vi är alla människor! Det betyder att vi kommer att bli påverkade av andra människor som vi träffar och interagerar med, andra som vi samverkar med. Vissa personer har en större förmåga att bestämma över andra, skapa sig tolkningsföreträde medan andra inte vågar säga nej. Det blir en ojämlig situation, då någon får mer makt än vad som kanske var avtalat, vilket leder till komplikationer.

Under processen upprättas en maktbalans mellan individer, som rubbas när någon byts ut. Den kvarvarande individen och gruppen sitter kvar med de förväntningar och erfarenheterna som rått tidigare. Eftersom mycket i moderna organisationer är baserat på tolkningar av olika begrepp och handlingssätt (till exempel evidensbaserat arbete) så kan den nya personen tolka sitt uppdrag på ett annat sätt än sin företrädare har gjort. På detta sätt kan det uppstå ett nytt spänningsfält när nya individer kommer in. Speciellt tydligt blir detta när det kommer in en ny chef som känner att hen bör komma med nya sätt att se på saker och ting, det är ju kanske därför hen har blivit anställd!

Ett annat vanligt förlopp är att de som ska genomföra samverkansarbetet inte varit med om att skapa det. De har inte varit med i de diskussioner och förhandlingar som gjordes innan starten och har inte varit med om att skapa målen för samverkan. Det uppstår ett tolkningskrav för att kunna leverera något – dechiffrera intentioner. Det kan leda till känslor av maktlöshet och rädsla att inte uppfylla förväntningar.

Här uppstår alltså ett behov av att individerna själva och i grupp reflekterar över rollerna i samverkansarbetet, deras förståelse, mål, mandat och förväntningar. Det leder vidare till en förståelse av att man är ömsesidigt beroende av motpartens agerande och att den personen är en del i förankringsprocessen i sin organisation.

Tidsaspekter

Tid är ofta ett spänningsfält för samverkan. När ska samverkan ske? Hur fort ska det gå? Hur lång tid tar vissa typer av arbete? En annan aspekt är också att arbetet måste samordnas, koordineras, planeras i tiden. Det är oftast den organisationen med det akuta behovet eller som är redan här hunnit tänka igenom situationen och reflekterat över sina behov som vill starta samverkan snabbt. Organisationerna har också skilda planeringshorisonter där vissa planeras årvis eller ännu längre men andra har kapacitet och flexibilitet att agera snabbt.

Här kan det uppstå mycket friktion när förväntningsbilderna skiljer sig åt och förhandlingsförmågan ställs på prov. Tidsaspekten och innehållet i transaktionen, det som ska utföras, hänger ofta tätt ihop vilket har betydelse för upplevelsen av samverkansprocessen. Här finns ibland möjligheter att hitta gemensamma lösningar om dessa frågor reds ut.

Kampen om kunskap

Många samverkansinitiativ handlar om kunskapsutveckling (till exempel utbildning eller forskning) eller där kunskap ska förmedlas och förstås av den andre. Det finns många sätt att se på och värdera olika typer av kunskap. Kunskap kan vara praktisk eller mer teoretisk. Utifrån föreställningar om vilken kunskap som har tolkningsföreträde, upplevs som viktigare eller hur kunskap skapas uppstår hierarkier mellan olika typer av samverkansparter och professioner².

Detta kan vara något som upplevs som ett problem då en part upplever att deras kunskap inte värderas lika högt. Det blir en obalans i partnerskapet. Frågan är ganska central för samverkansarbetet för det är ju i grunden en diskussion om båda parter verklighetsbeskrivning. Att ta del av varandras kunskap är en rik källa till att utveckla verksamheterna då denna (i alla fall) upplevda skillnad kan fördjupa både samarbetet och skapa ny kunskap.

Agenda 2030

Samverkan och nå målen med Agenda 2030 ligger nära ihop, i princip alla officiella dokument lyfts samverkan fram som nödvändig för att nå framgång i genomförandet av Agenda 2030. Det är något som är lätt att förstå för att utmaningarna är stora, och de 17 huvudmålen påverkar varandra på många sätt. Även enskilt inom huvudmålen och delmålen krävs att många olika aktörer arbetar tillsammans för att poola resurser och kunskap. Detta har visat sig med all sin tydlighet under våren i spåren av Covid-19 pandemin och effekten av

2. Gibbons, Michael: The new production of knowledge (Sage Publication 1994), och Brechenbauer et al (red) Kampen om Kunskap. Santérus förlag 2019.

hanteringen av krisen. Samverkansarbetet har verkligen utsatts för prövningar, där statlig samordning har påverkat den regionala och kommunala nivån som i sin tur ska lösa frågan lokalt och få till koordinering och kunskapsspridning som ska få alla sina verksamheter att lösa/hantera krisen.

Samverkan som tar ett allt för stort grepp för att möta målen i Agenda 2030 riskerar hamna i målkonflikter på grund av att målen är relativt diffusa och ibland motverkar varandra. Ett annat problem som kan uppstå är vilken tids-horisont man har och vilken evidensgrad organisationerna kräver. En kanske är väldigt rigorös och långsiktigt men den andra är mer avslappnad och mer kortsiktig: ”Det viktigaste är att vi kommer igång och gör något!”. En svårighet som finns är att veta att det man gör leder i rätt riktning.

I arbetet med Agenda 2030 kommer alla karaktärerna av vem som bestämmer i samverkansarbetet upp. Det finns lagar som är direkt riktade att lösa denna fråga, det finns reglerbrev och riktlinjer som ska lösa delar av utmaningarna som kräver samverkan mellan olika organisationer. Det finns uppenbarligen riktiga gemensamma överenskomna utmaningar där den vertikala strukturen kräver samverkan. Utöver detta, på grund av att det finns en så stor medvetenhet runt flertalet av utmaningarna, uppstår det samarbeten och samverkan frivilligt hela tiden som sätter press på organisationer att hantera en situation eller utveckla sin verksamhet.

I processen med att komma överens om samverkan och åtgärder för att nå målen med agendan är makten om kunskapen i frontlinjen, eftersom det är så viktigt att få ett tolkningsföreträdare, vilket leder till positiva fördelar för organisationen. Två exempel är: biobränselns roll för klimatomställningen och hur vi definierar ekonomisk jämlikhet.

Ett annat problem för samverkan är när en organisations agerande inte hänger ihop med dess uttalade mål. Detta blir speciellt svårnavigerat för enskilda medarbetare som arbetar operativt med samverkan i relation till andra organisationer. Här uppstår återigen ett behov av att skickligt hantera den interna förankringsprocessen så att de som arbetar operativt med samverkan vet vad som gäller och har ett tydligt handlingsutrymme.

Verktyg för att hantera processen

Hur gör man då? Det beror ju självklart på situationen, kontexten, resurserna med mera. Men ett viktigt första steg är att förstå att alla dessa spänningsfält finns och interagerar med varandra. Jag tror att en del av svårigheten är att helt enkelt hinna med, när verkligheten stökar runt som en elefant i porslinsbutiken.

Som vi har nämnt tidigare blir det ett problem att nästa lager i ”hierarkin” avkrävs en tolkning av uppdraget som gör att den nivån, som också lever i en annan värld av maktstrukturer, behöver hitta ett sätt att lösa uppdraget. Så fort-

sätter det nivå för nivå ner till den nivå som faktiskt gör något men som troligen inte varit med på något av stegen ovanför.

För en välfungerande samverkan krävs det oftast att olika delar av två organisationer är med i arbetet. Det finns vanligen en styrningsfunktion, en styrgrupp, där chefer tar beslut och en arbetsgrupp där själva aktiviteterna planeras och sedan det rent operativa arbetet där medarbetare i vardagen ska arbeta tillsammans eller måste förhålla sig till varandra. Man kan visualisera detta med en stege där fotstöden är där interaktionerna sker. På alla nivåer sker en tolkning och analys av vad som ska göras tillsammans och olika förväntningar skapas.

En viktig del för att undvika problem och missförstånd är att information och kunskapsflödet fungerar som det ska. Detta är ett stort utvecklingsområde för många tror jag. Det finns oftast uttalade och bestämda mötesstrukturer men man glömmer bort situationer som händer i vardagen och som kommer att påverka samarbetet. En anledning är att det tar ett tag att förstå en ny situation och vilka konsekvenser den genererar. Då väntar man att meddela sin samverkanspartner som i sin tur får kortare tid på sig att reagera och anpassa sig. Det är speciellt viktigt när det händer omvälvande saker i en av organisationerna.

Om möjligt är det klokt att någon grupp/person har som uppgift att just ansvara för samverkansprocessen eller skapa ett system för detta. Det kan vara en person/organisation som står emellan de som ska samverka som verkar som brobyggare eller det kan vara koordinatörer i respektive organisation som har som uppgift att se till att vardera organisationen har den information som behövs och att alla beslut är förankrade. Det är bra att tidigt prata om och skapa en mekanism eller förhållningssätt att lösa problem som uppstår under resan. Det kan vara regelbundna avstämningsmöten eller andra lösningar.

Ett sätt att hantera och förstå samverkansarbete är att titta på gruppdynamik och ledarskapsforskningen. I sin ”FIRO-teori” visar Will Schultz³ att alla grupper går igenom ett antal faser: tillhörighetsfas, kontrollsökningssfas och öppenhetsfas. Den första fasen handlar om ett beslut och acceptering att man tillhör en ny grupp. Den andra fasen handlar om att alla försöker hitta sin plats och roll i den nya gruppen och regler förhandlas för hur gruppen skall fungera. I den avslutande fasen är rollfördelningen klar och reglerna satta. Denna fas karaktäriseras av öppenhet och bra samarbete, där en ambition att nå målen står i framkant och dialogen är bra. Man måste gå igenom varje fas för att komma till nästa, man kan/får inte hoppa över någon fas för att lyckas. Problemet är dock att man kan halka tillbaka till en tidigare fas om det sker yttre förändringar som påverkar gruppen eller när personer byts ut. Det är dock lättare och lättare att komma tillbaka snabbt om grundarbetet är utfört.

3. Fundamental Interpersonal Relationship Orientation. Schutz, Will, Den goda organisationen, Natur och Kultur, Falun 1997

Frågor att reflektera över

Sammanfattningsvis har jag lyft upp ett antal olika spänningsfält där det kan vara klokt att tänka över sitt samverkansarbete utifrån ett maktperspektiv. Nedan är ett antal frågor att ha med sig och reflektera över (gärna tillsammans med sin samverkanspartner!):

- Varifrån kommer behovet/kravet att samverka? Bestäms det av gemensamma utmaningar eller lagar och regler? Är det ett sätt att optimera sin verksamhet eller för att få den att fungera överhuvudtaget?
- Vill hela organisationen samma sak? Om inte, hur löser vi det? Eller hur får man sin samverkanspartner att lösa det?
- Vad kännetecknar en framgångsrik samverkan? Vad ska mätas? Hur ska vi känna?
- När ska samverkan ske? Hur lång tid är rimligt för båda parter att det ska ta? Vad måste samordnas? Vad ska levereras?
- Vems kunskap värdesätts mest? Vem har tolkningsföreträde? Vad behöver vi vara överens om? Hur vet vi att vi är överens?
- Vem bestämmer i mötesrummet? Varför gör hen det?

Avslutning

Avslutningsvis är det viktigt att komma ihåg att alla människor i systemet försöker klara av sin egen situation. Det kommer att påverka hur de handlar, och hur de definierar vad som är målet och vad framgång är. Min bild är att viljan till samverkan är oftast god i vårt samhälle.

I denna artikel har jag kort försökt beskriva olika typer av spänningsfält i samverkansarbetet och dess orsaker. Detta är ett intressant område som vilar på många vetenskapliga områden såsom statsvetenskap för förståelser för olika styrmodeller styrkor och svagheter samt sociologi och beteendevetenskap för att förstå grupper och individers interaktioner och maktförhållande. Därtill påverkas alla yrkesroller utifrån sin professions förståelse av sin verksamhet och teoretiska grunder. Att samverkan är svårt var något jag inledde artikeln med men det betyder inte att vi inte ska fortsätta att utveckla våra verksamheter och organisationer tillsammans. Att reflektera över orsakerna när något gnisslar är ett första steg!