



HÖGSKOLAN
I SKÖVDE

SAMVERKAN I KOMPLEXITET

Resultat från utvärdering av samverkansmodell
social hållbarhet/folkhälsa

Thomas Andersson, Christian Gadolin, Helen Stockhult
Högskolan i Skövde
Kontakt: thomas.andersson@his.se

Exekutiv sammanfattning

- Samverkan är en av de stora samtida utmaningarna i offentlig sektor, men samtidigt den viktigaste lösningen på många av de största problemen i offentlig sektor idag. Därför är ytterligare kunskap om samverkan i offentliga organisationer av stor vikt generellt.
- New Public Management (NPM) innebär att ett resursperspektiv har förts in i offentliga organisationer genom decentraliserade kostnadsenheter som representeras av chefer. Det har ökat resurseffektiviteten inom dessa enheter, men har gjort det svårare för offentliga organisationer att hantera frågor som kräver att många olika enheter är inblandade. Samverkan krävs därmed i och mellan offentliga organisationer för att hantera de nya problem som NPM har skapat, utan att förlora de fördelar som NPM har genererat.
- Social hållbarhet/folkhälsa är exempel på frågor som brukar benämnas "wicked problems" i forskningen. Det är problem som präglas av hög komplexitet och kräver många aktörers deltagande för att hantera. *Wicked* ska här inte ses i översättningen "elak", utan syftar snarare på att det finns stora strukturella inneboende motstånd/svårigheter att hantera problemet.
- Vi tolkar samverkansmodellen som en strategi för att hantera den inneboende komplexitet som präglar området social hållbarhet/folkhälsa som kommer både av ämnets karaktär (wicked problem) och organisering kring det med många inblandade aktörer.
- Nyckelfaktorer som gör att samverkansmodellen fungerar mycket väl:
 - Mycket kompetent koordinering (snarare än styrning), många koordinerande mekanismer och aktörer med koordinerande roller.
 - Det finns insikter om att samverkan inte sker av sig självt, särskilt inte mellan olika organisationer med olika målbilder, utan det krävs resurser i form av koordinering för att samverkan ska uppstå, fortgå och leda till resultat i verksamheterna.
 - Koordinering som nyckelprocess och koordinator som nyckelroll för att "hålla ihop" och koppla olika nivåer (politisk, chef, medarbetare), och olika organisationer närmast kärnan av samverkan (region, kommunalförbund, 15 kommuner), men även i relation till akademi, andra myndigheter, civilsamhället m fl.
 - Istället för traditionell problemanalys sker snarare en matchning mellan problem och lösningar. Beslutsprocessen handlar då om att skapa goda förutsättningar tillsammans med rätt aktörer för att koppla/matcha/anpassa problem till lösningar där det går att göra skillnad. Det går att förstå beslutsprocessen genom modellen garbage can. Garbage can är en beskrivande modell kring människors beslutsfattande i komplexitet och den är en kritik mot rationell beslutsteori som snarare är normativ, men svag när det gäller att beskriva människors beslutsfattande. Utgångspunkten i Garbage Can är

att problem och lösningar kopplas, och att det kräver beslutstillfällen och aktörer som är beredda och villiga att satsa på vissa problem och lösningar. Rationell beslutsteori utgår från att problemlösning sker i en enkelriktad, isolerad, sekventiell process där en lösning skapas för att hantera ett problem, medan Garbage can utgår från att det finns många simultana problem och lösningar som konkurrerar med varandra om uppmärksamhet och att detta sker genom att olika aktörer driver fram en vilja att adressera vissa problem och vissa lösningar. Att koordinera sådana beslutsprocesser kommer att handla om att skapa goda förutsättningar för koppling mellan problem och lösning där lösningen kan göra skillnad (vilket beror av vilka aktörer som finns med respektive inte finns med, vilka kompetenser som representeras, vilka frågor som lyfts och hur, vilka lösningar som introduceras och hur osv.).

- Av de former som beskrivs i litteraturen kring ledning av samverkansarbete stämmer den aktuella samverkansmodellen bäst överens med "network administrative organization", där ingen av de samverkande organisationerna "bestämmer", utan istället skapar man separata gemensamma administrativa strukturer för att hantera själva samverkan. Det här sättet att leda samverkan beskrivs i litteraturen som det som har bäst förutsättningar att bestå över tid samt tydligast kan möjliggöra för samtliga aktörer att ha inflytande. Utmaningen är att skapa välfungerande koordinerande mekanismer, vilket samverkansmodellen verkligen har lyckats med. Det finns också likheter med det som kallas "shared governance" i litteraturen som handlar om att nätverkssamverkan växer fram underifrån. Där är det engagemanget hos deltagande organisationer som är centralt för att samverkan ska fortgå. Samverkansarbetet har varit mycket framgångsrikt i att fånga upp vilka aktiviteter och insatser som de aktörerna som ska jobba operativt engageras av.
- "Modell" är kanske inte den bästa beskrivningen av arbetet i samverkansmodellen. I den mån det är en modell så handlar det om de koordinerande strukturer som byggts upp för att säkra att samtliga aktörer kopplas ihop. Men samverkansarbetet är mer än denna koordinerande struktur. Centralt är också vissa vägledande principer och värderingar som framförallt koordinatören blir "bärare" och "bevakare" av 1) alltid ha "invånaren" (patienten/eleven/brukaren/medborgaren osv) i fokus, 2) att föra metasamtal kring samverkan mellan de olika aktörerna, där principer för själva samverkan, olika aktörers förväntade bidrag diskuteras, 3) ge inbjudan till aktörer att aktivt delta snarare än en att implementera en färdig lösning, 4) "tillsammans istället för samtidigt" är ett klokt sätt att undvika fällan att fly från komplexitet genom att fragmentera, 5) respektera olika aktörers behov, intressen och perspektiv, 6) framdrift

som präglas av sökande, försiktigt förankrande, men ändå tydligt, 7) generositet och prestigelöshet i att dela med sig av erhållna kunskaper och framgångar, 8) lärande och utveckling är inbyggt i samverkan, och 9) modelleringen sker på "lagom" nivå.

- Framgångsfaktorer i det lokala arbetet som följt av samverkansmodellen (huvudsak från Fullföljda studier genom trygghet och studiero)
 - Forskningsförankring ger legitimitet, likväl som de många organisationerna som står bakom samverkan.
 - Satsningen adresserar problem som de operativa aktörerna upplever att de har och ändå måste hantera, det vill säga det är nya förhållningssätt och verktyg som integreras i ett befintligt arbete snarare än separata nya projekt. Det minskar "projekt-risken", det vill säga någonting som försvinner efter projektets slut. Förankringsarbetet och matchningen genom samverkansmodellen bäddar för relevansen i problemen som adresseras.
 - Översättning/anpassning av generell kunskap sker i flera steg, dels genom en praktikorienterad forskare som skapar verktyg/arbetsätt baserade på sin forskning, dels att det sker en vidare anpassning till den lokala kontexten i respektive kommun och skola.
 - Insikt om att idéer som införs kan vara flyktiga och att det krävs ett arbete för att vidmakthålla dem i en organisation genom att integrera dem i befintliga strukturer, ständigt leda omtag samt använda sig av handledning både som kunskapshöjning, påminnelse och vidmakthållande.
- Framväxande aspekter av samverkan som inte fanns explicit i den ursprungliga modellen
 - Samverkansmodellen har alltmer kommit att handla om att koppla forskningsresultat och praktik, eller med andra ord att översätta/anpassa generell och abstrakt kunskap till lokala och konkreta arbetsätt/förhållningssätt/principer. Det här är en utmaning för alla typer av organisationer, att ta till sig ny och generell kunskap med respekt för befintliga kontextuella förutsättningar och lokal kunskap, där det snarare skapas ett utbyte mellan två olika kunskapsmassor än att den ena kunskapsmassan ska dominera/ersätta den andra (jmf implementering som enbart utgår från "sändarens" kunskap). Men det är verkligen en interaktion där även akademin påverkas, och kunskapen som skapas i praktiken "förs ut" till akademin.
 - Modelltanken som i grunden handlade om strukturer, processer och handlingar har alltmer glidit över till att utifrån vissa strukturella ramar fokusera mer på principer, värderingar och förhållningssätt, likväl som att hitta alternativa/nya sätt att kommunicera (bildspråk, värderingar, filmer, dilemman osv) för att möta och nå olika

aktörer samt att skapa arenor för dialog där olika perspektiv kan mötas, utan att vara rädd för att det ibland "skaver" mellan olika perspektiv.

- Kontinuerligt lärande och utveckling är inbyggt i arbetssättet kring samverkan. Dels genom att koordineringen här handlar om att växelvis vidga perspektiv och söka mångfald och komplexitet, och växelvis avgränsa, dels genom att utmaningar ses som tillfällen att lära och utvecklas.
- Utmaningar där det behövs mer kunskap och mer forskning
 - Kopplingen mellan politik och praktik – samverkans främsta styrka är att den hanterar komplexitet på ett bra sätt. Men med brasklappen att vi människor ofta har svårt för att möta, hantera, acceptera och agera i komplexitet och istället väljer att förenkla eller att hamna i handlingsförklaring/oändlig analys. Mötet mellan politik och verksamhet kan i detta vara utmanande.
 - Bristen på plattform för det operativa arbetet – det saknas någon form av samverkansplattform som kan garantera kontinuitet och "ägarskap" när det gäller det lokala arbetet. Frånvaron av sådan plattform riskerar vidmakthållandet och överlevandet av kunskapen/arbetet. Sannolikt krävs någon form av samverkansplattform som kan axla ett sådant ansvar.
 - Säkra koordineringskapacitet – koordineringsmekanismer har varit en nyckel i framgången, men det bygger fortfarande på relativt få individer. Det gäller att säkra koordineringskapaciteten i olika sammanhang och situationer snarare än att förlita sig på vissa mycket kompetenta individer (koordinatorer).

Uppdraget

Uppdraget har handlat om en utvärdering, som komplement till den uppföljning av arbete och resultat som processledaren har koordinerat. Syftet med utvärderingen har varit att följa och analysera utvecklingen av samverkan. Utvärderingen har handlat om både delregional nivå (Skaraborg) och kommunal nivå. Utvärderingen hade som uppgift att belysa organisationen, styrningen och konkreta resultat av arbetet. Vägledande principer för utvärderingen har varit att den ska vara ett viktigt hjälpmedel i den fortsatta utvecklingen av samverkan på lång sikt. Specifika punkter att belysa:

- Styrkor och svagheter av organisationen och styrningen av samverkan mellan hälso- och sjukvårdsnämnden och kommunalförbundet
- Beskrivning och djupare analys av två områden i samverkan. Fullföljda studier ingick från början och Psykisk hälsa valdes ut ett kvartal in i utvärderingen.
- Beskrivning av arbetet på kommunnivå: några kommuner väljs ut, för att generellt kunna belysa arbetet på lokal nivå – samtliga fem kommuner som ingick i Fullföljda studier genom trygghet och studiero följdes upp i och med att det fanns relativt stora skillnader kommunerna emellan.
- Framåtsyftande frågor – framgångsfaktorer, förslag till fortsatt utveckling, förbättringsområden, effektivisering
- Bidrar samverkan till: bättre resultat för målgruppen, bättre resursoptimering, tillvaratagande av synergier, tydligare styrning, ledning och uppföljning.

Delrapporter har presenterats muntligen vid två möten med politisk styrgrupp under 2018 och slutrapport presenteras i och med denna slutrapport som också kommer att presenteras vid ett möte i politisk styrgrupp 13 dec 2019.

Utvärderingen har löpt under 2018 och 2019 och har letts av Thomas Andersson, professor i företagsekonomi vid Högskolan i Skövde med två medforskare: Christian Gadolin, lektor i företagsekonomi vid Högskolan i Skövde och Helen Stockhult, lektor i företagsekonomi vid Örebro universitet.

Vi har tagit oss an uppdraget i rollen som bollplank och "den kritiske vännen", så det som står i rapporten är knappast några nyheter för de som arbetar inom samverkan, utan är analyser som har lyfts fram flertal gånger under arbetets gång.

Metod och datainsamling

I och med att det har varit fråga om utvärdering och inte uppföljning har vi utgått från en kvalitativ metod, det vill säga att söka en djupare förståelse vad, hur och varför samverkan ser ut som den gör och vilken roll det spelar för resultaten. Det har handlat om att dels förstå själva samverkan med utgångspunkt i delregional nivå, dels att förstå de operativa resultaten i kraftsamlingsområdena där vi har studerat två av fyra, nämligen Fullföljda studier genom trygghet och studiero och Psykisk hälsa. Det har varit en fördel att dessa två områden har varit i mycket olika utvecklingsstadier, då det har möjliggjort att studera olika skeden av processen. Fullföljda studier genom trygghet och studiero var redan operativt fullt aktivt redan när vi påbörjade processen, vilket gav möjligheter att förstå resultaten och utvecklingen på lokal nivå samtidigt som det gick att förstå framväxten retrospektivt. Psykisk hälsa var fortfarande i en tidig analysfas när vi påbörjade utvärderingen, och där har vi istället kunnat följa framväxten av ett koncept som nu har börjar leda till operativa insatser.

Datainsamlingen har i huvudsak skett genom intervjuer och observationer vid möten, men under det sista halvåret även genom reflektionsmöten som forskningsmetodologiskt snarast är att betrakta som fokusgruppsintervjuer.

Totalt har 27 intervjuer genomförts varav 2 med politiker från ÖHSN, 2 med kommunpolitiker, 4 tjänstemän/chefer inom Skaraborgs kommunalförbund respektive avdelning för Social hållbarhet, 2 forskare som har roller i två av kraftsamlingsområdena, 4 folkhälsostrateger, 11 på skolnivå (främst lärare och rektorer) kopplat till Fullföljda studier genom trygghet och studiero, 2 från barnhälsovård respektive mödravård kopplat till Psykisk hälsa.

Deltagande observationer vid möte har skett vid totalt 46 tillfällen, i allmänhet på möten om 2-3 timmar, vilket innebär totalt över 100 observationstimmar. De möteskategorier som har omfattats är möten i politisk styrgrupp, strategigrupp, arbetsgrupp Fullföljda studier genom trygghet och studiero, arbetsgrupp Psykisk hälsa, kommungemensam grupp Fullföljda studier genom trygghet och studiero, handledning Fullföljda studier genom trygghet och studiero och avstämningsmöten för utvärderingen. Därutöver har 5 reflektionsmöten tillkommit under sista halvåret. De är forskningsmässigt att betrakta som fokusgruppsintervjuer, och har varit mycket givande. Vår bedömning är att ny kunskap har skapats vid dessa tillfällen, som varken vi forskare eller de aktiva i samverkan hade före mötena, utan det är ny kunskap som har skapats när vi har reflekterat tillsammans kring vad som har hänt utifrån våra respektive perspektiv.

Vad säger forskningen?

Samverkan som generell utmaning i offentliga organisationer idag

Samverkan som organiseringsprincip har vuxit sig allt starkare de senaste åren. Det gäller mellan organisationer inom näringslivet, mellan organisationer inom offentlig sektor, och mellan organisationer från näringslivet och offentlig sektor (Lindberg, 2009).

Generellt kan sägas att samverkan är komplex, och att ju mer olika de samverkande organisationerna är, desto högre komplexitet. Komplexiteten kommer av att det inte är en ensam aktör som bestämmer och sätter spelreglerna, utan det krävs en anpassning och jämkning av samtliga inblandade organisationers viljor, målbilder, övertygelser, kunskapsintressen, strategiska utbyten mm (Liff & Andersson, 2012). Ett sätt att reducera komplexiteten kan vara detaljerade kontrakt och upphandlingar (Lindberg & Blomgren, 2009), men ofta förloras då också utvecklingskraften, kreativiteten och engagemanget i nätverket, så kontrakt som styrform är ett tveeggat svärd (Liff & Andersson, 2011).

New Public Management (NPM) är ett samlingsnamn som forskning använt för att beskriva de förändringar i organisering och ledning av offentliga organisationer som skett från 1980-talet och framåt, som i korthet handlar om att offentliga organisationer härmar privata organisationer när det gäller styrning och ledning. Även om NPM har ökat den kortsiktiga resurseffektiviteten i offentliga organisationer är en baksida att de olika offentliga organisationerna har blivit mer fokuserade på sin egen budget (Andersson & Liff, 2012) där de ser det som en risk att agera utanför sitt budgetområde även om brukarna skulle vinna på det. Ett starkt fokus på den egna verksamhetens ekonomi har därmed kraftigt försvårat samverkan mellan olika offentliga organisationer (Liff & Andersson, 2011). Frågor som offentliga organisationer har haft särskilt svårt att lyckas med efter NPM är övergripande frågor som inte har någon självklart organisatoriskt hemvist, utan istället är frågor som involverar många olika parter. Exempel på sådana utmanande frågor som skär över organisatoriska gränser är migration, hållbarhet (miljö, socialt, ekonomiskt), klimatförändringar, terrorism och pandemier (Crosby & Bryson, 2010), men listan kan göras betydligt längre. Den här typen av frågor benämns "wicked problems" i forskningen på grund av svårigheterna att hantera dem.

"Wicked problems"

Wicked problems är särskilt utmanande frågor som har en hög inneboende komplexitet och där det både är svårt att på ett enkelt och definitivt sätt definiera problemet samt finna lösningar (Rittel & Webber, 1973). Den offentliga sektorn har efter NPM fått särskilt stora utmaningar att hantera "wicked

problems” på grund av uppdelning av offentliga sektor i decentraliserade kostnadsenheter med stort fokus på effektiviteten inom den aktuella enheten samt en ökad tro på rationalism och teknokratiska lösningar (Head & Alford, 2015). Det finns enligt Roberts (2000) tre huvudsakliga sätt att hantera wicked problems: 1) auktoritärt: det vill säga ge någon/några få aktörer makt och ansvar att hantera frågan, 2) konkurrens: låta olika perspektiv konkurrera om bästa lösningen, och 3) samverkan: att de inblandade aktörerna samverkar för att förstå varandras perspektiv och därmed hitta en gemensam lösning. Den auktoritära strategin handlar i huvudsak om att minska komplexiteten genom att ett antal perspektiv/intressen väljs bort till förmån för ett/några få. Det är med denna strategi stor risk att det leder till lösningar som inte är bra för systemet som helhet. Ska den här strategin lyckas är det viktigt att det är den mest centrala aktören för frågan som väljs ut. Fördelen är dock att det är den snabbaste strategin att nå lösning, så vid krissituationer kan det här vara den enda möjliga. I konkurrensstrategin är utgångspunkten ett nollsummespel, det vill säga det någon aktör vinner är det någon annan aktör som förlorar i valet av slutgiltig lösning. Det finns då en tro på att den bästa lösningen ska konkurrera ut de övriga och att konkurrensen i sig gör att alla aktörer försöker förbättra sig för att få igenom sin lösning. Fördelen med denna strategi jämfört med den auktoritära är att ”makten” flyttar omkring mellan olika aktörer, vilket undviker att en och samma aktör har makt hela tiden. Den uppenbara nackdelen är att de olika aktörerna börjar se varandra just som konkurrenter eller i värsta fall fiender, när de eventuellt alla sitter på delar av lösningen. I samverkan är utgångspunkten inte som i konkurrens att det är ett nollsummespel där någon vinner och någon förlorar, utan det kan uppstå win-win-situationer där samtliga aktörer får sina intressen tillgodosedda. Med andra ord handlar det då inte enbart om att dela upp en befintlig kaka, utan kakan kan genom samverkan bli större. Samverkan gör att nya lösningar kan uppstå med delar av de olika aktörernas perspektiv, det handlar alltså inte om att en aktör/lösning vinner utan i samverkan skapas nya lösningar. Roberts (2000) menar att samverkan är den strategi som kan leda till de bästa lösningarna för systemet som helhet och för de inblandade aktörerna totalt sett, men med utmaningen att denna strategi är den mest resurskrävande, främst i form av tid.

Hur samverkan kan ledas

För att förstå samverkan har forskningen främst använt sig av nätverksteori. Nätverk som begrepp har ofta använts i polemik med begreppet byråkrati. Och då avses inte byråkrati som ”skällsord” som när vi säger att någonting är byråkratiskt i mening att det är krångligt, stelbent och onödigt formalistiskt, utan byråkrati som styrform (Styhre, 2009). Byråkrati är det styrideal som merparten av dagens organisationer verkar efter, det vill säga att en verksamhet har mål som man försöker nå genom regler, en hierarkisk organisationsstruktur, fördelning av ansvar, arbete som delas upp efter kompetens osv. Nätverk som modell för organisering innebär framförallt ett ifrågasättande av den hierarkiska

organisations- och regelstrukturen till förmån för mer fritt flytande strukturer, processer och relationer. Om vi spetsar till skillnaderna så handlar således byråkrati om att organisationen skapas för att uppfylla ett mål och fokus blir på uppifrån-och-ned i styrningen, medan nätverk snarare präglas av att verksamheten växer fram med mer fokus på nedifrån-och-upp i ledningen.

Span m fl (2012) menar dock att en begränsning i forskningen om nätverk mellan offentliga organisationer är att byråkrati och nätverk har setts som idealtyper snarare än empiriska fenomen. Det innebär att forskningen har haft som teoretisk utgångspunkt att ett nätverk växer fram och leds nedifrån-och-upp, istället för att empiriskt undersöka ledningen av nätverk. Därmed har man tenderat att missa formaliseringen av nätverk och den uppifrån-och-ned-ledningen som kan finnas även i nätverk. Ett exempel på en formalisering kan vara att en processledare utses för att leda ett nätverk. Redan det kan ses som en form av uppifrån-och-ned i ledningen. Sedan kommer ledningen inte alls ha samma karaktär som i en organisation med chefer som har en annan beslutsmakt, men det är ändå ett exempel på att ledningen av ett nätverk inte är enbart nedifrån-och-upp. Frånvaron av chefer med beslutsmakt i ett nätverk, men behovet av formalisering gör att koordinering ofta blir en nyckelaktivitet för att hålla nätverket samman och få det att utvecklas och att roller som koordinatörer ofta blir avgörande för att nätverket ska bestå, utvecklas och leda till goda resultat för alla aktörer (Eriksson m fl, 2019).

Provan och Kenis (2008) tar fasta på att nätverk inte per automatik leds nedifrån och upp, utan identifierar tre olika varianter av ledning i nätverk med olika grad av formalisering och olika grader av uppifrån-och-ned respektive nedifrån-och-upp-ledning: delad ledning, ledande organisation och administrativ organisering av nätverk. *Delad ledning* är den variant som ligger närmast den teoretiska idealtypen av nätverk. Då är nätverket relativt informellt och ledningen av nätverket är decentraliserad till de deltagande organisationerna som hanterar både sina interna och externa relationer tillsammans. *Ledande organisation* innebär att det är en organisation som tar en ledande roll i nätverket. Det gör också nätverket i högre grad centraliserat till den ledande organisation och även i högre grad formaliserat. *Administrativ organisering av nätverk* innebär den högsta graden av formalisering av de tre varianterna. Då skapar de deltagande organisationerna tillsammans en central administrativ enhet för att hantera och leda nätverket. I delad ledning är interaktionen i huvudsak multilateral, medan i de andra två varianterna mer bilateral kopplat till den ledande organisationen eller den separata administrativa enheten. Maktbalansen är asymmetrisk i ledande organisation då makten där koncentreras till den ledande organisation, medan makter är mer symmetrisk mellan de deltagande organisationerna i de övriga två varianterna. De tre olika formerna har olika fördelar och nackdelar,

och kan användas som utgångspunkt både för att förstå befintlig styrning och organisering av ett nätverk samt som hjälpa för att utveckla styrningen och organiseringen av ett nätverk.

Beslutsfattande i komplexitet

Traditionell rationell beslutsteori har en normativ karaktär, det vill säga den fokuserar på hur beslutsfattare bör göra och hur beslutsprocesser bör se ut. Problemet är att rationell beslutsteori ger en svag beskrivning av verkligheten, eftersom den bygger på antaganden som inte är realistiska. En alternativ modell för att förstå beslutsfattande i organisationer, och särskilt som präglas av hög komplexitet, är Garbage can (Cohen m fl, 1972). Den är inte normativ/föreskrivande, utan rent beskrivande.



Rationell beslutsteori bygger på att utgångspunkten för ett beslut är problem som hanteras genom att söka information om problemet, värdera den, skapa handlingsalternativ som värderas och därefter leder till beslut när en lösning på problemet har skapats. Synen är alltså att lösningar skapas i beslutsprocessen och fokus är på det problem och den information som behövs för att lösa problemet och därmed komma till ett beslut. I Garbage can är istället utgångspunkten att det finns ständiga flöden av problem och ständiga flöden av lösningar som konkurrerar med varandra om uppmärksamhet och det kan lika gärna vara en lösning som söker ett problem (till exempel ett managementkoncept) som ett problem som söker lösning. Vidare är utgångspunkten att människor spelar roll i processen på fler sätt än att enbart förmedla information som krävs för att hantera problemet. Människor kommer att argumentera för "sina" problem som behöver hanteras, likväl som för "sina" lösningar. Det spelar alltså roll vilka som deltar i beslutsprocessen och vilka som inte deltar, då det kommer att påverka både vilket problem som kommer att adresseras och vilken lösning som kommer att kopplas ihop med detta problem. Det kommer också spela roll i vilken grad deltagarna är beredda att investera sin tid och

andra resurser i olika problem och olika lösningar. De har således val kring hur de agerar vilket påverkar om det uppstår beslutstillfällen. Synen på beslut i Garbage can är att det blir ett beslut när det blir en koppling av de fyra flödena av problem, lösning, beslutsdeltagare och beslutstillfällen, det vill säga det finns ett forum där aktörer enas om att adressera ett visst problem med en viss lösning. Beslut är alltså inte ett resultat av rationella, sekventiella förlopp, utan innehåller aspekter av slump och politiskt agerande från olika aktörer. För att sammanfatta utmaningar kopplat till beslutsfattande i Garbage can kan de beskrivas som att det alltid finns mer än ett problem som "flyter omkring" och väntar på att bli adresserat, vilket skapar konkurrens mellan problem. Lösningar skapas i allmänhet inte i beslutsprocessen, utan de förs in i beslutsprocessen av någon person, det vill säga lösningar är kopplade till människor snarare än att de skapas i beslutsprocessen. Vilka människor som finns på plats respektive inte finns på plats kommer påverka resultatet av beslutsprocessen. Hur mycket tid individerna "offrar"/"satsar" på denna beslutsprocess kommer att påverka resultatet.

Analys av samverkansmodellen

Att förstå komplexiteten

Det finns flera faktorer som bidrar till att den aktuella samverkan präglas av hög komplexitet. För det första är flera olika aktörer inblandade utan att någon på ett naturligt sätt har mer inflytande än någon annan. Många olika aktörer innebär många olika intressen, uppdrag, kompetenser, men även budgetar (som innebär restriktioner och möjligheter för vad som kan göras). I själva kärnan av samverkan finns Skaraborgs Kommunalförbund, Östra hälso- och sjukvårdsnämnden och Skaraborgsenheten inom avdelningen för social hållbarhet vid VGR. Men ingen av dessa har ett direkt operativt ansvar, utan i den omedelbara närheten av kärnan finns Skaraborgs 15 kommuner samt hela VGR (åtminstone Hälso- och sjukvårdsdelen, vilket utgör merparten av VGR). Men det stannar inte där, utan samverkan inkluderar även akademi, övriga myndigheter och civilsamhället.

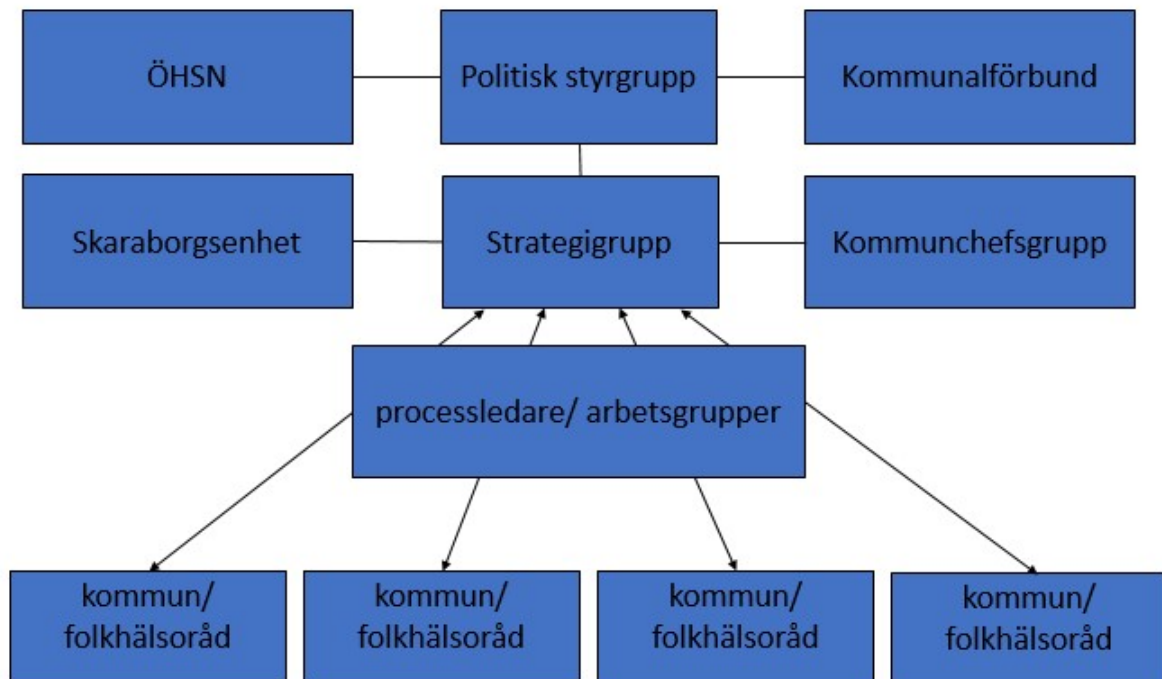
För det andra är det många olika nivåer av de olika verksamheterna inblandade. Alltifrån den högsta politiska ledningen i Skaraborgs Kommunalförbund och Östra hälso- och sjukvårdsnämnden, via chefer på högsta nivå, till förvaltningschefer/verksamhetschefer i olika verksamheter, till första linjens chefer såsom rektorer, till operativ personal såsom lärare, kuratorer, vårdpersonal osv.

För det tredje har samverkansmodellen ingen "utförarorganisation", utan de jobbar i likhet med Skaraborgsenheten genom andra. Det ökar ytterligare komplexiteten genom att medarbetare som ingen inom samverkansmodellen har beslutsmyndighet över är de som kommer att utföra det huvudsakliga operativa arbetet. I allmänhet är inte detta heller dessa medarbetares huvuduppdrag eller huvudkompetens.

För det fjärde är Social hållbarhet/Folkhälsa som område/fråga ett typiskt exempel på det som kallas "wicked problem", det vill säga ett problem med hög inneboende komplexitet. Folkhälsofrågan är både "liten" och "stor" samtidigt. Frågan är liten genom att "ingen" har ett huvudansvar för frågan ute i kommunerna och det finns inte en hel sektor/förvaltning eller ens del av organisationen som i huvudsak arbetar med frågan. Ansvaret ligger istället hos VGR och avdelningen för social hållbarhet där expertkompetens och omvärldsbevakning kring området finns. Frågan är stor genom att det knappt finns ett enda beslut som fattas i en kommun som INTE har en folkhälsoaspekt eller har en direkt eller indirekt påverkan på den sociala hållbarheten, men det är sällan som folkhälsoaspekten är i förgrunden av beslutet. På det sättet är folkhälsa ett perspektiv av många (konkurrerande) perspektiv när det gäller aspekter på beslut som tas i en kommun.

Kärnan i samverkansmodellen

Den modell som avbildas i samverkansmodellen fastställer framförallt vilka aktörer som ska ingå och hur de koordinerande strukturerna ska se ut.



Bilden illustrerar hur Skaraborgs 15 kommuner via Skaraborgs Kommunalförbund å ena sidan och Västra Götalandsregionen (mer specifikt Östra hälso- och sjukvårdsnämnden på politiker-sidan och Skaraborgsenheten på tjänstemannasidan) å andra sidan kan samverka om frågor rörande social hållbarhet/folkhälsa. Samverkan behövs då ansvaret för social hållbarhet/folkhälsa ligger på regionen där också den generella expertisen och omvärldsbevakningen finns kring frågorna, men besluten som påverkar social hållbarhet/folkhälsa tas i allmänhet operativt i kommunerna.

Det som är specifikt för samverkan är de koordinerande strukturer som byggts upp för att koordinera och främja samverkan. Denna koordinerande struktur utgörs av de tre fälten i mitten: politisk styrgrupp, strategigrupp och processledare/arbetsgrupper. Den politiska styrgruppen utgörs av presidierna från både Östra hälso- och sjukvårdsnämnden och Skaraborgs Kommunalförbund och innebär att politiker från båda områden möts samt i detta forum även möter tjänstemännen inom respektive område. Strategigruppen utgörs av två företrädare för kommuncheferna samt företrädare för avdelningen social hållbarhet och innebär att tjänstemännen från respektive organisation möts. Därutöver är en processledare anställd för att koordinera samverkansarbetet. Processledaren finns

även med både i politisk styrgrupp och strategigrupp och har därmed access till samtliga arenor och samtliga aktörer. Processledaren koordinerar i sin tur fyra arbetsgrupper, en för varje kraftsamlingsområde. Arbetsgruppen består utöver processledaren av två folkhälsostateger samt beroende på respektive kraftsamlingsområde ett antal individer från aktörer med nyckelroller kopplat till just det specifika uppdraget. Samtliga dessa koordinerande strukturer är uppbyggda specifikt för samverkansarbetet. En tydlig fördel är att processledaren finns med i samtliga forum, vilket undviker osäkerhet och missuppfattningar mellan de olika forumen. Samverkansmodellen bygger också på insikten att samverkan inte uppstår av sig själv, särskilt inte i komplexitet med olika aktörer med olika mål. Det krävs resurser i form av tid, personer och mekanismer för att få samverkan att uppstå, bestå och utvecklas. De koordinerande strukturerna är således centrala för att samverkan ska bestå, vilket förklaras ytterligare under avsnittet "Hur samverkan leds – koordinering som nyckelmekanism".

Arbetsgrupperna blir sedan länken till operativ handling, primärt i kommunerna, men i något kraftsamlingsområde även regionala enheter. Här sker mycket av den praktiska kunskapsutvecklingen och översättning av generell kunskap till mer praktisk verksamhetsutveckling som möjliggör konkret utveckling i kommuner respektive regionala enheter. Beroende på fas i utvecklingen så kan arbetsgruppernas arbete handla om att identifiera och utveckla möjliga arbetssätt, eller att konceptualisera, alternativt utveckla, förfina och sprida befintliga arbetssätt. Beroende på område har sedan efter behov även andra grupperingar skapats, såsom att det i Fullföljda studier genom trygghet och studiero finns en kommungemensam grupp med representanter från samtliga deltagande kommuner där det sker ett kunskapsutbyte och "benchmarking" av insatser. Det har även fungerat som forum för att låna kompetens/personal/utbildningsplatser av varandra.

Redan i den befintliga grundstrukturen (som inte är unik för samverkan, utan snarare är unik för folkhälsoarbetets organisering i Skaraborg) finns goda förutsättningar för att hantera den inneboende komplexiteten. Folkhälsostategerna som arbetar med social hållbarhet/folkhälsa är anställda av regionen (Skaraborgsenheten inom avdelning för social hållbarhet), men är utlokaliserade och har sin arbetsplats ute i någon av Skaraborgs 15 kommuner. Därigenom hanteras omständigheten att en aktör har den generella kunskapen och det formella ansvaret för frågorna (regionen), medan en annan aktör genom sina beslut och prioriteringar (där folkhälsa/social hållbarhet bara är ett av många konkurrerande intressen/perspektiv) mer operativt gör saker som får effekt både på förutsättningar och resultat för folkhälsa/social hållbarhet (kommunerna). Genom denna organiseringslösning kan folkhälsostategerna både ha access till en generell kunskapsmassa och omvärldsbevakning, vilket är viktigt för deras professionalisering och yrkeskunnande, och ha god kännedom om de lokala förutsättningarna i aktuell kommun samt upparbetade relationer med viktiga aktörer där.

”Modell” är kanske inte den bästa beskrivningen av arbetet i samverkansmodellen för den innehåller så mycket mer än det som ovanstående figur fångar. Modell ger också känslan av föreskrivande när det gäller handlingar. I den mån det är en modell så handlar det om de koordinerande strukturer som byggts upp för att säkra att samtliga aktörer kopplas ihop som beskrivits hittills. Men samverkansarbetet är mer än denna koordinerande struktur. Centralt är också vissa vägledande principer, förhållningssätt och värderingar som framförallt koordinatören blir ”bärare” och ”bevakare” av. Det är detta som utgör kärnan i ”modellen” snarare än att den föreskriver vissa handlingar. Här är exempel på sådana principer, förhållningssätt och värderingar och deras implikationer för arbetet:

- 1) *Alltid ha ”invånaren” (eleven/patienten/brukaren/medborgaren osv) i fokus* när det gäller vilka aktiviteter/insatser som väljs och hur de jobbar med dessa aktiviteter/insatser. I komplexitet så kan ”nyttan” uppstå någon annanstans i systemet (rent organisatoriskt) än där initiativ och mycket av arbetet skett. I samverkansarbetet har man aktivt bortsett från att ”andra får äran” för det som samverkan skapat förutsättningar för. Det viktiga har varit att det haft goda effekter för ”invånaren”. De som jobbar aktivt/operativt med ett koncept på en enskild skola kanske inte ens vet att det är ett delregionalt samarbete som ligger bakom detta. För att skapa goda resultat lokalt kanske den kännedomen heller inte är viktig, men det kan försvåra för ”överlevnaden” av samverkansarbetet om det inte får det erkännandet det skulle förtjäna.
- 2) *Föra meta-samtal kring samverkan mellan de olika aktörerna.* Även om folkhälsoarbetet alltid har haft en stor samverkanskomponent, så har ändå samverkansmodellen inneburit att meta-samtal kring själva samverkan i högre grad har börjat föras, där principer för själva samverkan, olika aktörers förväntade bidrag/målbild osv har diskuterats. I ett sammanhang med många olika aktörer inblandade som alla har sina uppdrag respektive kompetenser är det särskilt viktigt att lyfta samtalet för att fullt ut förstå och kunna använda sig av samtliga aktörers kompetenser samt att det gemensamma arbetet relaterar till alla aktörers målbild så att inte en aktör dominerar.
- 3) *Ge en inbjudan till aktörer att aktivt delta snarare än en inbjudan att implementera en färdig lösning* – i och med att samverkansmodellen inte har mandat att fatta beslut kring de verksamheter som berörs av kraftsamlingsområdena, behöver det bygga på att det finns ett engagemang för frågan i verksamheterna som ska jobba med detta operativt. För att få detta så framgångsrikt som möjligt ställs dessa verksamheter aldrig inför ett färdigt förslag från ett kraftsamlingsområde som ska implementeras, utan de lokala verksamheterna bjuds in att delta kring färdigställandet av ett arbetssätt/verktyg (eller dylikt beroende på vad som respektive kraftsamlingsområde identifierar) som finns i en mer generell form. Det skapar en möjlighet att använda kompetens, intressen och engagemang i den lokala verksamheten för

att förfinas en mer generell modell samt anpassa den till den lokala kontexten. Det innebär också att det finns "företrädare" för aktuell modell/verktyg i den lokala verksamheten som känner det som "sin" modell och har mycket god kunskap om den.

- 4) *Tillsammans snarare än samtidigt* – "Tillsammans istället för samtidigt" är ett slagkraftigt uttryck för att visa värderingar som präglar samverkan. Det adresserar den fragmenterade offentliga sektorn vi ser idag där många sitter separat var för sig i sina organisationer och gör saker samtidigt istället för att göra dessa tillsammans. Detta är en flyktstrategi som innebär att låtsas att det inte är komplext genom att fragmentera/dela upp istället för att försöka hantera komplexiteten. Principen "tillsammans istället för samtidigt" innebär ett mycket klokt förhållningssätt till komplexitet, men tillsammans tar betydligt längre tid än samtidigt (var för sig) vilket är en utmaning med detta förhållningssätt.
- 5) *Respektera olika aktörers behov, intressen och perspektiv* – det finns ett uttalat förhållningssätt att bjuda in andra aktörer, inte för att övertyga dem om någonting som redan är bestämt, utan för att förstå deras perspektiv, intressen och tolkning av frågan. Mötena präglas därmed inte av enkelriktad information, utan genuin och nyfiken dialog.
- 6) *Framdrift som präglas av sökande, försiktigt, förankrande, men ändå tydligt* – deltagarna är hela tiden villiga att utmana sina egna idéer genom att söka kompletterande perspektiv. Det sker ett ständigt kunskapssökande, där nya forskare och nya idéer identifieras och introduceras till gruppernas arbete. Det innebär dock inte ett "hoppande från tuva till tuva" där idéer och utgångspunkter ständigt byts ut. Snarare sker en förfining och utveckling av det grundläggande temat. På det sättet behålls fortfarande en tydlighet, trots att många nya idéer fluktuerar.
- 7) *Generositet och prestigelöshet i att dela med sig av erhållna kunskaper och framgångar* – Samverkan präglas av en prestigelöshet snarare än att samtliga ser till sina intressen och försöker maximera sina intressen på bekostnad av andra. Det förtroendet som meta-samtalen om samverkan genererar är sannolikt en viktig faktor bakom detta.
- 8) *Lärande och utveckling är inbyggt i samverkan* – Ett viktigt förhållningssätt för samverkan är att kontinuerligt hantera utmaningar istället för att blunda för dem. Arbetsgruppsmöten används aktivt för att diskutera och hantera utmaningar. Problemet i att hitta sina roller i komplexiteten hanteras också kontinuerligt genom att själva samverkan diskuteras. Vår roll som forskare i utvärderingen har inte varit som passiva utvärderare som i efterhand levererar en analys av vad vi har sett. Vi har gett kontinuerlig feedback under processens gång och då lyft olika svårigheter och utmaningar, som de sedan aktivt har använt för att utveckla samverkan.

- 9) *Modelleringen på lagom nivå* – hela arbetssättet enligt ovan, att vissa principer blir vägledande, gör att modelleringen inte blir alltför detaljerad. Om modeller istället föreskriver handlingar (vilket är det vanligaste), tenderar istället detaljnivån att bli mycket högre. Det kan fungera i verksamheter med relativt enkla och stabila förutsättningar, men i föränderlighet och komplexitet fungerar det sämre. Det riskerar att ge passiva användare av modellen (de följer enbart en instruktion) samt att modellen motverkar kontinuerlig utveckling av verksamheten samt anpassning till komplexitet och nya förutsättningar.

Hur samverkan leds – koordinering som nyckelmekanism

Tidigare beskrevs en teoretisk modell över hur samverkan kan ledas, där tre huvudtyper av ledning av samverkan identifieras: 1) Lead organization, där en av de deltagande organisationerna leder själva samverkan, 2) Network administrative organization, där de deltagande organisationerna gemensamt skapar en ny struktur för att administrera och leda själva samverkan som ingen av dem ensamma kontrollerar, och 3) Shared governance, där ledning av samverkan sker informellt och framväxande utan att några egentliga strukturer skapas för detta. Samverkansmodellen utgör enligt vår tolkning ett exempel på Network administrative organization med vissa inslag av Shared governance. Däremot finns det egentligen ingenting av Lead organization. För att Lead organization ska fungera krävs det att en av de inblandade aktörerna är mycket dominerande och att övriga i princip ansluter till denna organisation för att ta sig an gemensamma utmaningar. En sådan situation är också betydligt mindre komplex, då det blir ett perspektiv (det av den ledande aktören) som blir det dominerande och tenderar att undertrycka övriga aktörers perspektiv. Den studerade samverkan har dock en betydligt högre komplexitet där flera aktörer är relativt "jämnstarka", vilket gör att Lead organization sannolikt har mycket dåliga förutsättningar att fungera.

Network administrative organization, vilket är det dominerande perspektivet i samverkansmodellen, bygger på att det byggs upp en ny struktur för att leda själva samverkan. Strukturen som byggts upp illustrerades tidigare under avsnittet "Kärnan i samverkansmodellen". Utmaningen med detta perspektiv är att det ställer höga krav på upprättandet av välfungerande administrativa strukturer för ledning av samverkan. Det finns även vissa aspekter av Shared governance, det vill säga att nätverket/samverkan hålls samman av de olika aktörernas vilja att samverkan ska fortsätta. Utmaningen med Shared governance är att samverkan blir starkt beroende av de samverkande organisationernas engagemang, då det är det huvudsakliga skälet till att samverkan fortgår.

Forskningen kring de ovanstående typerna av ledning av samverkan/nätverk säger inte särskilt mycket om *hur* de gemensamma administrativa strukturerna ska se ut i Network administrative organization,

enbart *att* de skapas och att utgångspunkten är att ingen ensam aktör ska bestämma. Upplägget i samverkansmodellen hade kunnat se annorlunda ut. Den gemensamma administrativa strukturen hade kunnat tilldela vissa positioner en starkare beslutsmyndighet så att de i högre grad kunnat styra samverkan, men de tycks snarare se de administrativa strukturerna som att de ska vara resurser som garanterat att samverkan sker än att de ska ha beslutsmyndighet över samverkan. En konsekvens av detta är att koordinering (snarare än styrning) blir en nyckelmekanism och att koordinator (snarare än ledare, även om rollen kallas processledare) blir en nyckelroll. Det här har visat sig vara en av de tydligaste framgångsfaktorerna: en mycket kompetent koordinator och mycket välfungerande koordineringsmekanismer.

Studien av samverkansmodellen sätter fokus på vad som utgör en kompetent koordinator i det här sammanhanget med hög grad av komplexitet och många inblandade aktörer. Det handlar mycket om att kunna härbärgera många olika perspektiv samtidigt snarare än att välja "sitt" perspektiv. En framgångsfaktor i det här sammanhanget är att koordinatören finns med på alla nivåer i samverkan, från politisk styrgrupp längst upp ned till arbetsgruppsmöten i de olika kraftsamlingsnivåerna. Därmed kan koordinatören balansera flera aktörers och nivåers intressen och har alltid förstahandsinformation kring vad som diskuterades i olika forum. Ytterligare en framgångsfaktor är att även om koordinatören har en nyckelroll är koordinatören en del av flera viktiga koordinerande strukturer och processer med andra som går in i koordinerande roller (som även beskrivits i avsnittet "Kärnan i samverkansmodellen"), såsom den politiska styrgruppen, strategigruppen, arbetsgrupperna i de fyra kraftsamlingsområdena, andra mötesstrukturer i de olika kraftsamlingsområdena samt folkhälsostrategerna och deras chef.

Studien illustrerar också vad koordinering som aktivitet innebär. I stort handlar det om att skapa förutsättningar för att saker ska ske, snarare än att bestämma vad som ska ske (vilket ofta benämns styrning). Koordinering kan alltså handla om att initiera och stödja interaktion mellan aktörer (t ex genom att säkerställa att möten genomförs, att de får ett vettigt innehåll samt att vissa principer följs i hur man möts), lösa och hantera konflikter och förändringar, "leda" nätverket framåt, bygga förtroende och engagemang, skapa arenor (t ex mötesstrukturer) med tydligt syfte, fylla arenorna med innehåll utan att "ta över", värna viktiga grundläggande värderingar för samverkan, stödja goda initiativ, identifiera och mobilisera viktiga aktörer, hitta det gemensamma trots motstridiga intressen och så vidare. Det som blir mycket tydligt i samverkansmodellen är att koordinatören och de koordinerande mekanismerna och roller blir bärare och "bevakare" av de tidigare beskrivna principerna, förhållningssätten och värderingarna som är styrande för hur samverkan sker.

Det finns också aspekter av Shared governance i hur samverkan leds och det handlar framförallt om kopplingen mellan själva samverkan och de "operativa" aktörerna, främst kommuner eller delar av den kommunala organisationen såsom skolor, men även delar av regionens organisation. Shared governance representeras framförallt av principen "*Ge en inbjudan till aktörer att aktivt delta snarare än en inbjudan att implementera en färdig lösning*". Här tas det hänsyn till att man från samverkan inte har någon beslutsmakt över de organisationer där det operativa arbetet sker, och då är det viktigt att väcka deras engagemang. Att bjuda in dem, göra dem involverade och låta dem påverka tidigt i processen är centralt för att skapa och upprätthålla ett engagemang. Det är också engagemanget som gör att det operativa arbetet består. Det finns som sagt ingen beslutsmakt att tvinga dem, så det är engagemanget som blir det som får samverkan på den mer lokala nivån att fortgå.

Att förankra och fatta beslut i komplexitet – Garbage can

Rationell beslutsteori påverkar hur vi formar olika typer av uppdrag och hur vi ser på problemlösning och utveckling. Utgångspunkten är ett uppdrag som identifierar någon form av problem som behöver hanteras/lösas och första steget blir sedan att samla in en mängd information om det aktuella problemet, värdera och analysera den för att sedan komma fram till en lösning/beslut som sedan leder till handling. Bilden är alltså en rationell process av olika sekvenser där tanke/analys leder till handling genom att alternativen "trattas ned" till det bästa alternativet. Det handlar också om en process som är enkelriktad med utgångspunkten i en sändare som bestämmer. Organisationsforskningen är mycket tydlig med att beslut inte fattas på detta sätt, men fortfarande präglar det vår syn på hur beslut fattas och hur analys leder till handling. Det manifesteras också i hur våra styrsystem är uppbyggda. Risker är dock att detta synsätt är bra på att leverera beslut, men dåligt på att leverera handling. Ju mer komplex situation, desto sämre tenderar rationell beslutsteori att kunna beskriva verkligheten.

För att förstå arbetet i samverkansmodellen har vi istället utgått från Garbage can, då vi anser att den kan förklara hur arbetet leds från stora övergripande problemområden till konkreta aktiviteter ute i organisationer. Istället för traditionell problemanalys sker snarare en matchning mellan problem och lösningar. Det finns dock inslag av mer rationella beslutsprocesser också, men de är kopplade till en successiv trättning/avgränsning av många olika problem i syfte att hitta problem som är möjliga att hantera genom lösningar som är identifierade med människor som är beredda att satsa/offra tid och resurser på just denna lösning.

Det som gör det så utmanande att arbeta på detta sätt är att man inte har kontroll över processen, utan det som går att göra är att skapa goda förutsättningar för en koppling mellan de olika flödena, och det är just detta som har varit i fokus i samverkansmodellen. Det kan ske genom att identifiera

lösningar på problem som verksamheterna känner ett engagemang att hantera, men det kan också handla om att uppmärksamma verksamheterna på problem de behöver hantera, men kanske inte fokuserar på just nu. Det handlar också om att föra in olika människor i processen (och mer konkret i olika mötesforum) om man tror att de kan bidra till att förfinas problem, att de står för lösningar som kan adressera befintliga problem eller dylikt. Nyckeln är att både förstå problem/lösning och kontext där problem/lösning ska omsättas till handling. Det kräver således traditionell problemanalys, men den behöver kompletteras med hur verksamheterna verkligen förstår problembilden och erbjuder lösningar.

För att fånga några av utmaningarna: det räcker inte med att de operativa verksamheterna är överens med de aktiva i samverkansarbetet att den aktuella lösningen är ett bra sätt att hantera ett problem de upplever att de har. I och med att detta problem konkurrerar med andra problem om uppmärksamhet och resurser, kanske det ändå inte leder till någon handling. Det kan också vara så att det finns flera lösningar som konkurrerar i att hantera det aktuella problemet. Där rationell beslutsteori handlar om att identifiera den – i teorin – bästa lösningen, så handlar garbage can snarare om att identifiera det problemet som är möjligt att adressera med de befintliga lösningar vi har tillgång till och de människor som hade tillträde till beslutsprocessen och var beredda att satsa på detta.

Det som händer i samverkansmodellen kan beskrivas som en analys och förankring av problem/lösningar som sker *tillsammans* med de operativa verksamheterna snarare än att det finns analytiker som sitter för sig själva och analyserar information och förutsättningar i syfte att identifiera det bästa alternativet. Samtliga fyra kraftsamlingsområden definierades till exempel utifrån samtal med kommunerna kring de viktigaste problemen att hantera. Redan utgångspunkten är således förankrad, om än på ett mycket generellt sätt. Sedan har arbetet i huvudsak skett i arbetsgrupperna där basen varit processledare och två folkhälsostateger, men successivt har andra aktörer blivit deltagare beroende på hur processen tagit sig framåt. De har successivt i interaktion med lämpliga operativa verksamheter arbetat med att definiera problem som är möjliga att hantera samt lösningar som är relevanta som aktörerna är beredda att satsa på. En lika viktig del av processen som att analysera problemet är att förstå verksamheternas vilja och förutsättningar att hantera det aktuella problemet. Som exempel var det inte på något sätt givet att problemet med fullföljda studier skulle hanteras genom att fokusera just på trygghet och studiero. Fullföljda studier kan adresseras på en mängd olika sätt, men det var genom mycket dialog med verksamheterna som man landade i att ett grundproblem var just den sociala biten, att frånvaron av trygghet och studiero påverkade möjligheten till fullföljda studier. Vidare var det inte på något sätt självklart att det skulle bli Helene Jenvéns forskning som i grunden handlar om att förstå och hantera utsatta elevers maktlöshet som var

lösningen på det aktuella problemet. Det kräver arbete både med problem och lösningar med inblandning av många människor för att få fram en matchning. Att dessutom Helene Jenvén är genuint intresserad av utvecklingsfrågor gjorde att hon var beredd att satsa mycket på just den här lösningen. När skolor och individer därifrån är beredda att satsa på detta bjuds de också in och får påverka, så i slutändan är de med och påverkar hur både problem och lösningar anpassas till den lokala kontexten.

Samverkansmodellen har således inte handlat (enbart) om traditionell problemanalys i syfte att hitta den bästa lösningen att implementera, utan beslutsprocessen handlar snarare om att skapa goda förutsättningar med rätt aktörer och tillsammans med den operativa verksamheten att koppla/matcha/anpassa problem till lösningar där det går att göra skillnad. Att koordinera sådana beslutsprocesser handlar då således om att skapa rätt förutsättningar (genom rätt aktörer, rätt kompetenser, lyfta rätt frågor, erbjuda rätt lösningar, skapa potentiella beslutstillfällen) för att beslut ska fattas och därmed arbetet drivas framåt.

Vad "gör" egentligen samverkansmodellen – styrkor

Merparten samverkansmodellens styrkor har redan beskrivits ovan när den har analyserats. De beskrivs därför mycket kortfattat här, för att få dem samlade i ett avsnitt.

- Mycket kompetent koordinering (snarare än styrning), många koordinerande mekanismer och aktörer med koordinerande roller – det krävs på grund av den höga komplexiteten.
- Det finns insikter om att samverkan inte sker av sig självt, särskilt inte mellan olika organisationer med olika målbilder, utan det krävs resurser i form av koordinering för att samverkan ska uppstå, fortgå och leda till resultat i verksamheterna.
- Koordinering som nyckelprocess och koordinator som nyckelroll för att "hålla ihop" och koppla olika nivåer (politisk, chef, medarbetare), och olika organisationer (region, kommunalförbund, 15 kommuner samt övriga aktörer som finns mer perifert i samverkan).
- Istället för traditionell problemanalys sker snarare om en matchning mellan problem och lösningar, och att beslutsprocessen snarare handlar om att skapa goda förutsättningar med rätt aktörer för att koppla/matcha/anpassa problem till lösningar där det går att göra skillnad. Det går att förstå beslutsprocessen genom modellen garbage can. Garbage can är en beskrivande modell kring människors beslutsfattande i komplexitet och den är en kritik mot rationell beslutsteori som snarare är normativ, men svag när det gäller att beskriva människors beslutsfattande. Utgångspunkten i Garbage Can är att problem och lösningar kopplas, och att det kräver beslutstillfällen och aktörer som är beredda och villiga att satsa på vissa problem och lösningar. Att koordinera sådana beslutsprocesser kommer då att handla om att skapa rätt

förutsättningar (genom rätt aktörer, rätt kompetenser, lyfta rätt frågor, erbjuda rätt lösningar, skapa potentiella beslutstillfällen) för att beslut ska fattas.

- Av de former som beskrivs i litteraturen kring ledning av samverkansarbete stämmer den aktuella samverkansmodellen bäst överens med "network administrative organization", där ingen av de samverkande organisationerna "bestämmer", utan istället skapar man separata gemensamma administrativa strukturer för att hantera själva samverkan. Det här sättet att leda samverkan beskrivs i litteraturen som det som har bäst förutsättningar att bestå över tid samt tydligast kunna möjliggöra för samtliga aktörer att ha inflytande. Utmaningen är att skapa välfungerande koordinerande mekanismer, vilket samverkansmodellen verkligen har lyckats med. Det finns också likheter med det som kallas "shared governance" i litteraturen som handlar om att nätverkssamverkan växer fram underifrån. Där är det engagemanget hos deltagande organisationer som är centralt för att samverkan ska fortgå. I samverkansarbetet har de varit mycket framgångsrika i att fånga upp vilka aktiviteter och insatser som de aktörerna som ska jobba operativt engageras av.

Modellens svagheter

Modellens svagheter handlar snarare om att identifiera vilka situationer och sammanhang som den är lämplig snarare än att det handlar om brister i sig.

Arbetet är mycket kontextsensitivt, vilket innebär att den lokala anpassningen av generellt idéer är central för att det ska lyckas. Det här är en framgångsfaktor för att få saker att hända på lokal nivå samt att det verkligen blir ett engagemang. Men det som är en styrka att få saker att hända är samtidigt en svaghet i möjligheterna att "skala upp" eller "breddinföra". En uppskalning skulle bli mycket resursintensiv, då det inte finns några "enkla föreskrivande modeller" att sprida, utan att det egentligen handlar om principer, förhållningssätt och värderingar som är det som håller ihop modellerna och verktygen. Att det också finns en översättningsförmåga och -kapacitet är också centralt, och den behöver i så fall också följa med ett försök att skala upp.

Den höga graden av komplexitet gör att det måste få ta tid och att det krävs relativt mycket resurser att få saker att hända. Detta blir naturligtvis en utmaning i en situation med (mycket) begränsade resurser. Det blir då viktigt att identifiera de områden/situationer/problem som verkligen präglas av så hög komplexitet att det motiverar detta sätt att arbeta (fullt ut). Ledstjärnor för att identifiera detta är i vilken grad det är ett "wicked problem" och hur många aktörer som berörs och behöver involveras. Allt arbete kan inte bedrivas på detta sätt, då krävs det betydligt mer resurser än idag, men även i

situationer med lägre komplexitet finns det saker att lära av det befintliga arbetssättet även om det inte skulle appliceras fullt ut.

Att förstå resultaten på operativ nivå

Av de två kraftsamlingsområden som vi har följt närmare är det enbart ett – Fullföljda studier genom trygghet och studiero – som har kommit in i en operativ fas så att det går att säga någonting om resultaten på operativ nivå.

På det hela taget beskrivs Fullföljda studier genom trygghet och studiero som mycket framgångsrikt där samtliga inblandade aktörer är mycket nöjda, och deras bestående intryck är att det blivit "lugnare i klassrummet" i de skolor som deltagit. Vårt fokus i utvärderingen är att förklara dessa framgångar och vi har identifierat följande framgångsfaktorer: 1) "Införsäljning"/införande som skapade stort intresse och engagemang samt visade relevans för aktörerna, 2) Aktivt förhållningssätt till de "modeller/verktyg" som ingår i konceptet, 3) Arbete med vidmakthållande/uthållighet i arbetet, och 4) Kontinuerlig hantering av utmaningar som man mött i arbetet.

Den framgångsrika införsäljningen/införandet handlade om flera samverkande faktorer. För det första blev det en start genom presentationen på den årliga skolledarkonferensen i Skaraborg som närmast kom att fungera som en kick-off. Vid ett tillfälle nådde man många relevanta/potentiella aktörer som kunde vara intresserade av att delta i arbetet. Det var också viktigt att det både var en forskare och en rektor som hade arbetat på detta sätt som båda presenterade konceptet. Att det var en forskare var viktigt för legitimiteten, men det slog också an skolornas upplevda krav att arbetet ska vila på vetenskaplig grund. Att det också var en rektor med erfarenhet av arbetssättet som var med och presenterade gjorde det "mer verkligt" för rektorerna som lyssnade. Det blev tydligt hur arbetssättet skulle påverka rektorns roll och arbetet, och det blev därmed "översatt" till deras praktik. Men det allra mest uppenbara var att "lösningen" som serverades genom Fullföljda studier genom trygghet och studiero adresserade ett problem som skolorna verkligen upplevde att de hade som de ändå måste hantera. Problemet upplevdes också som akut så att det behövdes insatser relativt snart.

Förhållningssättet till "modellerna/verktygen" som finns inom Fullföljda studier genom trygghet och studiero var ytterligare en framgångsfaktor. Ofta hamnar modeller och förhållningssätt i förgrunden vid den här typen av arbetet, men här var det snarare värdegrundsarbete/socialisering som hamnade i förgrunden och modellerna/verktygen erbjöd en repertoar att arbeta med dessa frågor. De tre regler (eller förhållningssätt som vissa deltagande skolor föredrog att kalla dem) - 1) Alla får alltid vara med i gemenskapen – det finns plats för alla, 2) Inget barn/elev bestämmer över något annat barn/elev, och

3) Om någon säger stopp eller sluta måste man omedelbart sluta - är basen för den här värdegrunden. Den kanske allra viktigaste delen var att det skedde en översättning i två steg mellan forskning/koncept till praktik. Steg 1 handlade om att den involverade forskare Helene Jenvén är mycket praktiskt intresserad och själv är lärare, vilket gjorde att hon redan själv hade gjort sina forskningsresultat mer praktiskt applicerbara än forskning normalt gör. Steg 2 handlade om att utifrån denna första översättning, så skedde det en lokal anpassning till varje deltagande skola där man tog hänsyn till deras lokala förutsättningar för att arbetet skulle få bästa effekt just där. Det gjorde också att konceptet i praktiken på operativ nivå kunde se olika ut/ha olika tyngdpunkt beroende på skola. Viktigt är också att arbetet med Fullföljda studier genom trygghet och studiero i allmänhet inte blev något separat projekt, utan istället integrerades det i det befintliga arbetet som redan fanns. Det visade sig även att det aktiva arbetet med (översättningen/anpassningen) Fullföljda studier genom trygghet och studiero lokalt var viktigt i sig för att levandegöra idéerna. Som en rektor uttryckte det: "Modellen ska utmana oss att tänka, den är inte istället för att tänka".

Den tredje övergripande framgångsfaktorn var vidmakthållandet/uthålligheten kopplat till arbetet. Det svåra med att föra in idéer/värderingar/förhållningssätt likt Fullföljda studier genom trygghet och studiero är att få dessa idéer/värderingar/förhållningssätt att bestå över tid. Detta har varit en viktig del i framgångarna. En rektor uttryckte att "det handlar om att leda omtag snarare än att införa". Värderingar och förhållningssätt är trögrörliga och det behövs uthållighet och "gnatande" för att få dessa att sätta sig, och sedan upprepningen för att få dem att bestå. Det här blir särskilt centralt i skolans värld med den höga personalomsättningen både på lärar- och rektorsnivå. Det stället ytterligare krav på att kontinuerligt jobba med detta för att även nya medarbetare och chefer ska få möta dessa värderingar och förhållningssätt. Forumen för handledning som skapades var viktiga just för detta syfte. Även om de primärt skapades för att sprida kunskap, blev de i praktiken snarare ett forum för att hålla kunskapen levande och därigenom bidra till vidmakthållandet och uthålligheten i den operativa verksamheten.

Utmaningar har inte saknats, men det har funnits en medvetenhet om dessa och man har kontinuerligt jobbat med dessa utmaningar. Skolan är ett område där det för närvarande kommer många initiativ för utveckling, och även många riktade satsningar. Fullföljda studier genom trygghet och studiero är enbart en av många "lösningar" och de många olika alternativa lösningarna kommer i praktiken att konkurrera med varandra. Se tidigare avsnitt om garbage can hur både problem konkurrerar om uppmärksamhet likväl som lösningar konkurrerar med varandra. Det har också visat sig vara en utmaning att "visa resultat", då arbetssättet inriktar sig på klassen som grupp och social hierarki och dess succesiva utveckling. Skolan är van och har framförallt verktyg för att följa upp individuella elever

summativt, medan Fullföljda studier genom trygghet och studiero sannolikt bäst utvärderas genom att följa upp klassen som grupp och satt göra det formativt. Risken är således att resultaten inte fångas upp på ett bra sätt i skolans ordinarie uppföljning. De många samtidiga pågående satsningarna enligt ovan gör det också svårt att härleda ett visst resultat till just denna satsning. Även om det har funnits stort engagemang och övertygelse kring arbetet har det också mött motstånd på olika nivåer. Utvecklingen av koncepten och arbetssättet har därför i mångt och mycket kommit att handla om att hantera detta motstånd på olika sätt. På individnivå har motståndet handlat om att det utmanar den traditionella läraridentiteten med fokus på ämnesinnehåll/undervisning. Trots att läroplanen betonar dels undervisningsuppdraget, dels fostransuppdraget (som Fullföljda studier genom trygghet och studiero främst adresserar), så är det fortfarande många lärare som främst har ett engagemang i undervisningsuppdraget. På individnivå kan det dessutom handla om en ovilja till nytänkande samt att det förväntas ge merarbete till en redan ansträngd situation. På organisationsnivå handlar det framförallt om resursbrist som tar sig olika typer av uttryck. Lärarnas ansträngda situation gör att de behöver hitta "stordriftsfördelar" i sitt arbete, där anpassning som den som detta arbete kräver kan försvåra. Det kan även handla om kortsiktig styrning som gör att det saknas uthållighet för arbetet, likväl som att lärarna inte får tillräcklig tid för att arbeta med det. Rektors (bristande) engagemang kan också vara en bidragande orsak. På professionsnivå har det förekommit konflikter mellan professioner där skolkuratorer och skolpsykologer tycker att lärarna går in på "deras" område, men vanligare har ändå varit att arbetet har inneburit ett mer naturligt gränssnitt för lärare och kuratorer/psykologer att arbeta tillsammans.

Framväxande aspekter av samverkansmodellen

Samverkansmodellen har alltmer kommit att handla om att koppla forskningsresultat och praktik, eller med andra ord att översätta/anpassa generell och abstrakt kunskap till lokala och konkreta arbetssätt/förhållningssätt/principer. Det här är en utmaning för alla typer av organisationer, att ta till sig ny och generell kunskap med respekt för befintliga kontextuella förutsättningar och lokal kunskap, där det snarare skapas ett utbyte mellan två olika kunskapsmassor än att den ena kunskapsmassan ska dominera/ersätta den andra (jmf implementering som enbart utgår från "sändarens" kunskap). Det här har dessutom varit ett genuint utbyte, så det handlar inte enbart om att forskningsresultat blir praktik, utan pilarna är dubbelriktade. Praktiken inom samverkansmodellen har även påverkat forskningen. Det tydligaste exemplet är Fullföljda studier genom trygghet och studiero, där arbetet bygger på Helene Jenvéns forskning, men där arbetet i samverkansmodellen utvecklat och fortsatt att förfinas hennes forskningsresultat. I samtliga kraftsamlingsområden finns koppling till forskning och i samtliga fall är det ett utbyte. Det är en strategi i samverkansmodellen som successivt har växt fram, men som har blivit alltmer uttalad: det handlar inte bara om att använda forskningsresultat, det

handlar också om att "få ut" praktikens resultat till forskningen/akademien för att få kunskapen mer beständig och generell. Även vi som utvärderingsforskare har utvecklat vår egen forskning genom att följa, studera och förklara det vi har sett.

Modelltanken som i grunden handlade om strukturer, processer och handlingar har alltmer glidit över till att utifrån vissa strukturella ramar fokusera mer på principer, värderingar och förhållningssätt som har diskuterats tidigare i texten under avsnittet "Kärnan i samverkansmodellen". De har också arbetat aktivt med att hitta alternativa/nya sätt att kommunicera. Exempel är att använda bildspråk genom att illustrera vissa värderingar och modeller med bilder där de haft stöd av en konstnär, att fånga värderingar genom retoriskt starka one-liners som sätter sig såsom "Tillsammans istället för samtidigt", "Hålla i, Hålla ut, Hålla om". Det handlar också om att fånga värderingar genom att illustrera dilemman som sedan både kan användas vid föreläsningar och som ljudfiler. Även filmer har använts för att sprida budskap. I en komplex situation kan det vara särskilt viktigt att använda olika former av kommunikation för att möta och nå olika aktörer. En viktig del i detta är också att skapa arenor för dialog där olika perspektiv kan mötas, utan att vara rädd för att det ibland "skaver" mellan olika perspektiv.

Ytterligare någonting som är framväxande och inte syns i den ursprungliga uppdragsbeskrivningen är de tydliga strategier som finns för kontinuerligt lärande och utveckling som är inbyggda som arbetssätt i samverkan. Det handlar bland annat om att koordineringen växelvis vidgar perspektiven och således söker mångfald och komplexitet, växelvis avgränsar arbetet och därmed fortsatt leder arbetet framåt. Det ger ett reflekterande förhållningssätt som gör att man är beredd att ompröva sina ställningstaganden, men samtidigt finns det ett driv framåt. Det handlar även om att aktivt adressera utmaningar man möter och se dem som en chans att utveckla arbetet ytterligare snarare än att undvika dem eller låtsas som att de inte finns. Koordineringen handlar mycket om att hantera möten mellan olika perspektiv (som lätt leder till att det skaver lite) och därmed adressera utmaningar, men arbetssättet att diskutera möten på meta-nivå som beskrivits tidigare i avsnittet "Kärnan i samverkansmodellen" är en nyckel i att möta utmaningar kopplat till olika perspektiv.

Utmaningar att adressera framöver

Vi har tidigare nämnt att en princip som präglar samverkan är att kontinuerligt hantera utmaningar, vilket har gett en kontinuerlig kunskaphöjning under arbetets gång. Det finns således många utmaningar som hanterats allteftersom de lyfts. Följande utmaningar ska därför inte ses som brister, utan sett till historiken kommer sannolikt det fortsatta samverkansarbetet kunna hantera även dessa.

Kopplingen mellan politik och praktik – samverkans främsta styrka är att den hanterar komplexitet på ett bra sätt. Men med brasklappen att vi människor ofta har svårt för att möta, hantera, acceptera och agera i komplexitet. Det finns två huvudsakliga flyktvägar från komplexitet som ofta blir negativa för verksamheten: förenkling respektive oändlig analys. Förenkling innebär att vi inte vill acceptera komplexiteten, utan istället "låtsas" att det är enkelt, genom att avgränsa bort problemet från perspektiv som upplevs "störande", men då kan våra initiativ bli helt missriktade. En vanlig form av förenkling är fragmentering, där vi delar upp någonting i små delar så att "vår del" blir begriplig och entydig, men när alla aktörer maximerar utifrån sina delar är det inte alls säkert att helheten förbättras, eftersom vi helt bortser från komplexitet och systemeffekter som de enskilda handlingarna leder till. Den andra fällan är oändlig analys. Om vi fullt ut inser hur komplext och svårförutsägbart allt är, så är det risk att vi blir handlingsförlamade. Och istället går in i en fas av oändlig analys, där vi utreder, utreder och utreder för att slippa gå till handling. Att agera framgångsrikt i komplexitet innebär att lyckas hålla sig "på vägen" utan att köra in i de två diken som drar från var sin sida: förenkling respektive oändlig analys. Mötet mellan politik och verksamhet kan i detta vara utmanande. Om politiker trycker på med krav på snabba resultat är det risk att verksamheten svarar med rena skyltfönsterstrategier som bygger på förenklingar för att det ska verka som att det ger skillnad. Från politikernas perspektiv kan det vara svårt att se vad som är skyltfönsterstrategier som presenterar och illustrerar framgångsrik verksamhet respektive skyltfönsterstrategier där det inte finns någonting bakom själva skyltfönstret. Vidare är det naturligtvis svårt för politiker på distans att avgöra om det tar tid för att verksamheten jobbar genuint med samverkan och därmed söker komplexitet och mångfald, vilket måste få ta tid, eller om det tar tid för att verksamheten flyr från komplexiteten via oändlig analys. Samverkansarbetet har uppvisat mycket god förmåga att undvika "tomma skyltfönsterstrategier" samt undvika oändlig analys, men det är fortfarande en utmaning för verksamheten att lyckas kommunicera detta till politiken, och för politiken att känna trygghet i den avrapportering som sker. Här finns behov av nya former och mer kunskap, men här har samtidigt skett en kontinuerlig utveckling under samverkansarbetet.

Bristen på plattform för det operativa arbetet – det saknas någon form av samverkansplattform som kan garantera kontinuitet och "ägarskap" när det gäller det lokala arbetet. I exemplet Fullföljda studier genom trygghet och studiero har en enskild kommun varit "värd" för själva arbetet/kunskap och de deltagande kommunerna har i olika omfattningen finansierat den gemensamma resursen. Det här riskerar vidmakthållandet/överlevandet av kunskapen/arbetet. Nu undersöker man alternativ. Sannolikt krävs någon form av samverkansplattform eller dylikt som kan axla ett sådant ansvar. Kanske kan det vara Skaraborgs Kommunalförbund. Kanske kan det vara VGR. Kanske kan det vara en gemensam struktur skapad av Skaraborgs Kommunalförbund och VGR i förening, men det viktiga är

att den lärdom man dragit på "samverkansnivå" där man skapat en egen administrativ struktur, också präglar den operativa nivån om det ska kunna spridas bortom den enskilda deltagande organisationen. Det skulle kunna vara någon mer etablerad FoU-funktion. Men kanske kan heller inte lösningarna se likadana ut för olika kraftsamlingsområden. I dagsläget är det enbart Fullföljda studier genom trygghet och studiero som har kommit så långt att denna utmaning har aktualiserats. Övriga kraftsamlingsområden kan förväntas komma i en liknande fas om några år, men för dem kanske lösningen behöver se annorlunda ut, alternativt så finns det redan naturliga lösningar för dem.

Koordinering som mekanism har visat sig vara en framgångsfaktor i arbetet, men i dagsläget är koordineringen starkt beroende av enskilda personer. Koordinering sker alltså inte med självklarhet, utan det är kopplat till ett antal koordinatörer. En utmaning är hur koordinering som aktivitet och förhållningssätt kan byggas in i arbetssätt för att minska beroende av enskilda individer. Utmaningen skulle dels kunna hanteras genom att ytterligare öka insikten av behov av koordinering, men även genom att fler personer både har kompetensen och vilja att koordinera. Kompetensen är sannolikt lättast att möta, det kräver egentligen enbart utvecklings- och utbildningsinsatser kopplat till koordinering. Viljan att koordinera kan vara en större utmaning, där det för många kan upplevas mer engagerande att analysera/utveckla alternativt leda än att koordinera. För att inte fastna för mycket i att enskilda roller enbart innebär koordinering, skulle det vara möjligt att istället prata om koordineringskapacitet. Då handlar det om att i varje möte säkra att det finns tillräcklig koordineringskapacitet, och det behöver inte alltid vara samma individ, roll, funktion som står för koordineringskapaciteten, utan det kan variera mellan olika möten. Men det är ändå viktigt att detta fastställs inför varje möte, så att koordineringskapaciteten säkras.

Reflektioner och vägen framåt

Som inledning till reflektionerna är det viktigt att betona att det förväntade resultatet av ett uppdrag av den här karaktären, det vill säga med en så hög grad av komplexitet både sett till antalet inblandade aktörer och frågans inneboende komplexitet, är att det skulle vara mycket svårt att skapa någon handlingskraft och något egentligt resultat. Styrningen av offentlig sektor idag präglas av ett fokus på accountability (att visa upp hur vi tar ansvar eller hur det var tänkt att vi skulle ta ansvar) snarare än responsibility (att faktiskt ta ansvar utifrån en upplevelse att känna ansvar). Kontentan av detta är att det blir viktigare att "det verkar bra" än att det "är bra", vilket i värsta fall leder till olika typer av skyltfönsterstrategier där det är viktigare att konstruera en snygg bild utåt än att faktiskt utveckla verksamheten. I uppdrag med hög komplexitet där det är genuint svårt att faktiskt ta ansvar, är det särskilt lockande att ägna sig åt skyltfönsterstrategier, eftersom det också skapar en känsla av (falsk) trygghet hos dem som utvärderar och styr verksamheten att allt är som det ska. Här är det studerade arbetet med samverkan ett uppfriskande avsteg från det förväntade. Det är en uppvisning i hur man faktiskt kan fortsätta ta ansvar för utveckling även under mycket komplexa förutsättningar. Arbetet med samverkan kan alltså fungera som mycket gott exempel hur man kan undgå fällan att fokusera på skyltfönsterstrategier i styrningen av offentliga organisationer.

Arbetet med samverkansmodellen adresserar en generell problematik i offentliga organisationer idag där kunskapsbehovet är stort. Samverkansmodellen har för det första inneburit en kunskapsförhöjning när det gäller samverkansfrågor i hög komplexitet skapad av flera inblandade/berörda aktörer och folkhälsofrågans karaktär av "wicked problem". För det andra har det inneburit en kraftsamling inom fyra områden som av berörda verksamheter själva identifierats som särskilt viktiga. De två områden som har närstuderats i detta utvärderingsprojekt – Fullföljda studier genom trygghet och studier samt Psykisk hälsa – har båda genom konkreta och viktiga insatser "här-och-nu" samtidigt lyckats med att adressera mycket stora omställningsområden. I Fullföljda studier genom trygghet och studier skapar det konkreta arbetet med trygghet och studier ett stöd för inblandade kommuner att stödja utvecklingen mot en ny yrkesidentitet hos lärare. Läroplanen fastställer idag att skolan både har ett undervisningsuppdrag och ett fostransuppdrag, men acceptansen för fostransuppdraget varierar mellan lärare. Jämfört med undervisningsuppdraget är professionaliseringen dessutom svagare. Fullföljda studier genom trygghet och studier fokuserar på just fostransuppdraget och kan därmed hjälpa skolor/kommuner att stödja lärare i fostransuppdraget och öka professionaliseringen kopplat till detta. För psykisk hälsa har fokus på barns psykiska hälsa gått genom att hjälpa föräldrar att stödja barnens psykiska hälsa. Det ska ske genom att stödja resilienta föräldrar, det vill säga föräldrar som själva klarar av möta motgångar. Mer specifikt har det riktats in på föräldrars mentaliseringsförmåga, det vill säga förmåga att sätta sig in i och förstå hur andra människor (barnen) upplever olika situationer

och händelser. Även om det som enskild fråga kan ses som en relativt liten och avgränsad fråga, innebär det samtidigt att det sker ett betydligt större arbete. Det innebär nämligen att berörd vårdpersonal förändrar sitt övergripande förhållningssätt som i dagsläget framförallt handlar om att identifiera risker, till att främja och skapa styrkor hos alla oavsett risk eller inte.

Skapandet av ny kunskap sker både generellt kring samverkan mellan offentliga organisationer i komplexa situationer och mer specifikt i de fyra kraftsamlingsområdena. Mycket kraft läggs också på spridningsinsatser av olika slag som gör att många aktörer får ta del av den nya kunskapen. Utöver skapandet av ny kunskap sker samtidigt ett aktivt utvecklingsarbete inom de fyra kraftsamlingsområdena med mycket positivt resultat. Samverkansmodellen leder således till både en generell och specifik kunskapsutveckling som har ett mer långsiktigt värde och samtidigt konkreta utvecklingsinsatser som har mer omedelbara positiva effekter. I utvecklingsarbete där både själva huvudfrågan har en hög inneboende komplexitet och där sammanhanget med många inblandade aktörer i sig är komplext tar det tid att skapa goda lösningar. Tre år är i sammanhanget alltså en relativt kort tid och flera av kraftsamlingsområdena behöver sannolikt flera år ytterligare för att nå sin fulla potential. Skulle arbetet avbrytas i det här läget skulle sannolikt viktiga delar av denna potential inte realiseras. Vi rekommenderar därför att dessa viktiga processer får fortgå.

Referenser

- Andersson, T. & Liff, R. (2012) Multi-professional cooperation and accountability pressures – Consequences of a post-new public management reform in a new public management context, *Public Management Review*, 14(6): 835-855.
- Cohen, M., March, J. & Olsen, J. (1972) A garbage can model of organizational choice, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No. 1, pp. 1-25.
- Crosby, B. & Bryson, J. (2010). Integrative leadership and the creation and maintenance of cross-sector collaborations. *The Leadership Quarterly*, 21(2), 211-230.
- Eriksson, E., Andersson, T., Hellström, A., Gadolin, C. & Lifvergren, S. (2019) Collaborative public management: Coordinated value propositions among public service organisations, *Public Management Review*, doi: 10.1080/14719037.2019.1604793.
- Head, B. & Alford, J. (2015) Wicked problems: Implications for public policy and management, *Administration & Society*, 47(6): 711-739.
- Liff, R. & Andersson, T. (2011) Integrating or disintegrating effects of customised care - The role of professions beyond NPM, *Journal of Health Organization and Management*, 25(6): 658-676.
- Liff, R. & Andersson, T. (2012) The multi-professional team as a post-NPM control regime - Can it integrate competing control regimes in healthcare? *Scandinavian Journal of Public Administration*, 16(2): 45-67.
- Lindberg, K. (2009). *Samverkan*. Malmö: Liber.
- Lindberg, K., & Blomgren, M. (2009). *Mellan offentligt och privat: om styrning, praktik och intressen i hälso-och sjukvården*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Provan, K. & Kenis, P. (2008) Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18 (2): 229–225.
- Rittel, H. & Webber, M. (1973) Dilemmas in general theories of planning, *Policy Sciences* 4: 155-169.
- Roberts, N. (2000). Wicked problems and network approaches to resolution. *International Public Management Review*, 1(1), 1-19.
- Span, K., Luijkx, K., Schalk, Rene & Schols, Jos (2012). What governance roles do municipalities use in Dutch local social support networks? *Public Management Review*, 14(8): 1175–1194.
- Styhre, A. (2009). *Byråkrati: teoretiker, kritiker och försvarare*. Malmö: Liber.