Chefers strategier för att implementera samverkan

Johan Berlin
Christian Jensen
Mikael Löfström
Viveka Nilsson

RAPPORT 29

Chefers strategier för att implementera samverkan

Johan Berlin
Christian Jensen
Mikael Löfström
Viveka Nilsson

RAPPORT 29

Denna rapport är den tjugonionde i det nationella kommunforskningsprogrammets rapportserie.

Redaktörer för rapportserien:

Roland Almqvist, Docent, Föreståndare för Institutet för kommunal ekonomi (IKE) vid Stockholms universitet

Björn Brorström, Professor, Rektor för Högskolan i Borås

Ulf Ramberg, Ekonomie doktor, Föreståndare för Rådet för Kommunalekonomisk forskning och utbildning (KEFU) vid Lunds universitet

Rapportserien administreras av Kommunforskning i Västsverige.

ISBN 978-91-87454-33-2
© KFi tillsammans med författarna 2016
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se

Förord

De fyra universitetsanknutna kommunforskningsinstituten i Göteborg, Linköping, Lund och Stockholm bedriver ett forskningsprogram för studier av kommunal resursanpassning och verksamhetsutveckling (Natkom 2). Två rapportserier har etablerats för publicering av genomförda studier och framkomna resultat. Föreliggande rapportserie innehåller tydliga teoretiska angreppssätt och tolkningar medan den andra, de så kallade Erfa-rapporterna, huvudsakligen innehåller empiriska beskrivningar och analyser.

Rapport 29 i föreliggande rapportserie belyser interorganisatorisk samverkan inom vård och omsorg. Rapporten syftar till att identifiera hur första och andra linjens chefer tar till sig samverkan som ett sätt att leda och organisera sin verksamhet samt vilka strategier de använder för att implementera samverkan i sin organisation.

Johan Berlin
Christian Jensen
Mikael Löfström
Viveka Nilsson

Författarna är verksamma som forskare vid
Kommunforskning i Västsverige, KFi, i Göteborg

Innehåll

Sammanfattning 7

1. Strategier för implementering av samverkan 9

1.1 Inledning 9

1.2 Samverkan har ett pris 11

1.3 Strategier och styrning för samverkan 12

1.3.1 Perspektiv på strategi 12

1.3.2 Styrning av samverkan 13

1.3.3 Chefers roll och mandat vid samverkan 14

1.4 Studiens syfte, frågeställning och genomförande 16

2. Chefers samverkansstrategier 19

2.1 Inledning 19

2.2 Varför samverkan? 19

2.3 Faktorer som påverkar samverkan 21

2.4 Framför allt ledningens påverkan är stor 24

2.5 Samverkan en del av verksamhetsutvecklingen 25

2.6 Utmaningar vid samverkan 28

2.7 Hur kan ledningen hantera utmaningar? 30

2.8 Chefers möjligheter att påverka 31

2.9 Chefernas handlingsutrymme – att påverka samverkan 32

2.10 Sammanfattning 33

3. Analys av chefernas strategier 35

3.1 Inledning 35

3.2 Det strategiska arbetet 35

3.3 Samverkan i ljuset av målrationalitet 37
3.3.1 Olika styrpraktiker 37
3.3.2 påverkar organisationsform 38
3.3.3 och ger komplexitet i samverkan 39

3.4 Behov av att konkretisera samverkan på olika sätt 40
3.5 Vem har ansvaret för samverkan och vad betonas för framgång? 41

4. Om chefers strategier 45
4.1 Studiens tre centrala iakttagelser 45
4.2 Praktiska implikationer 46
4.3 Fortsatt forskning 47

Referenser 49

Bilaga 1 – Intervjuguide 51

Sammanfattning

Den här studien handlar om interorganisatorisk samverkan inom vård och omsorg. Här studeras vilka strategier som första och andra linjens kommunala chefer använder för att få till stånd en fungerande samverkan. Hur ser hindren ut och vilka strategier och överväganden gör cheferna för att övervinna dem. Den fråga som därför behandlas i denna rapport är; *vilka strategier använder kommunala chefer inom vård och omsorg för att implementera samverkan?*

I studien har data samlats in genom att 21 chefer inom vård och omsorg intervjuats. De chefer som medverkat i studien har alla varit verksamma i kommuner som deltagit i det Nationella kommunforskningsprogrammet, vilka är Borås, Göteborg, Lund, Norrköping, Piteå, Sjöbo och Stockholm.

I studien har tre centrala iakttagelser gjorts. Dessa handlar om; 1) att cheferna väljer en form av situationsanpassad strategi beroende på vad samverkan har för syfte och med vilka aktörer som samverkan ska genomföras, 2) att cheferna behöver hantera den upplevda intressekonflikten som finns mellan att ta ansvar för den ”egna verksamheten” samtidigt som de förväntas ta ansvar för samverkan med andra organisationer och 3) att cheferna har svårt att hantera sitt chefsansvar vid samverkan. Samverkan där linjestyrningen utmanas eller kompletteras med horisontell styrning är lösare reglerad vilket kan leda till oklar ansvarsfördelning och diffus arbetsdelning. Här kan chefer behöva tillägna sig andra uttryck för att utöva sitt ledarskap då den traditionella chefsrollen inte är lika väl anpassad till styrning vid samverkanssituationer.

1. Strategier för implementering av samverkan

1.1 Inledning

I den här studien studeras interorganisatorisk samverkan inom vård och omsorg. Den handlar om vilka strategier som första och andra linjens kommunala chefer använder för att få till stånd en fungerande samverkan. De kommunala cheferna har att hantera en komplicerad samverkan som berör flera olika institutionaliserade logiker, där flera är så grundläggande att vi tar dem för givna. Mycket av de ambitioner som finns inskrivna i idén om ökad samverkan bygger på hur det borde vara. Men ideal skapas aldrig i ett vakuum utan börjar alltid i institutionella strukturer som den befintliga verksamheten byggs upp kring. Det svåra är inte att införa det nya, utan att förändra det gamla. Goda intentioner om hur det borde vara och en gemensam idé om samverkan mellan olika huvudmän räcker inte. I praktiken uppstår en rad hinder för att genomföra den. Hur de hindren ser ut och vilka strategier och överväganden som cheferna för vård och omsorgsverksamheten tillämpar för att övervinna dem handlar denna rapport om. Studien är gjord i kommuner som medverkar i det Nationella kommunforskningsprogrammet, vilka är Borås, Göteborg, Lund, Norrköping, Piteå, Sjöbo och Stockholm där totalt 21 chefer intervjuats.

Välfärdssamhället såsom det utvecklats under efterkrigstiden har till stor del organiserats i funktionsspecialisering med en vertikal hierarki. Allt fler politikområden går från separerade formella organisationsstrukturer till gränsöverskridande tvärsektoriella strukturer som kräver aktiv samverkan (Huxham & Vangen, 2005). Specialiseringen genomsyrar politik och förvaltning på statlig, regional och kommunal nivå, och manifesteras inom olika politikområden såsom hälso- och sjukvårdspolitik, socialpolitik, miljöpolitik som också har sina motsvariga specialiserade departement, myndigheter och förvaltningar. Olika yrkesgrupper och professioner drivs också av en långtgående specialisering. Funktionsspecialisering som modell för samhällets organisering har skapat samhälleliga effektiviseringsvinster och har därför blivit populär. Olika styrformer såsom lagstiftning och tillsyn upprätthåller

den vertikala styrkedjan och har under senare år kompletterats med ekonomistyrningsorienterade styrformer. En tilltagande ekonomisering med långt driven mål- och resultatstyrning tenderar att öka sektoriseringen av förvaltningen, då incitamentsstrukturen premierar den egna verksamheten, den egna sektorn eller den egna budgeten, vilket ytterligare stärker den vertikala tendensen. Hur välfärdstjänsterna ska produceras, organiseras och fördelas mellan olika organisationer är omtvistat, och till stor del präglat av respektive organisations historiska utveckling (Szebehely, 2001).

Men den sektoriserade specialiseringen har också begränsningar, vilket har uppmärksammats i flera utredningar de senaste 20 åren (SOU 1995:142; SOU 2000:114; SOU 2003:123; SOU 2015:24). Samhälleliga utmaningar, såsom olika former av hållbarhetsarbete, klimatomställning, utanförskap och folkhälsoproblem förutsätter ett helhetsgrepp där olika sektorer och kompetensområden samverkar. Den långt drivna specialiseringen har lett till suboptimering. Detsamma gäller också på individnivå och för grupper med sammansatta behov, såsom multisjuka äldre, långvarigt arbetslösa och integration av nyanlända. Här är behovet av helhetssyn avgörande för att åstadkomma samordnade insatser från flera olika instanser.

Detta reser krav på horisontella styrformer vid sidan om de vertikala. Inom forskning om offentlig förvaltning brukar man tala om ett skifte från government till governance. Inom governanceforskning i sin tur har samverkanspraktiken antagit olika former och gått under olika namn, såsom integrated and joined-up governance, (Hood, 2005), holistic governance (Leat, Selzer & Stoker, 2002), new public governance (Osborne, 2010), network government (Christensen & Lagreid, 2007) och interaktiv samhällsstyrning (Montin & Hedlund, 2009).

Det är därför inte konstigt att samverkan i det närmaste blivit ett mantra och ett organisationsmode inom offentlig förvaltning, för att samordna insatser, förvaltningar, sektorer och politikområden (Rövik, 2012). För att utveckla offentlig serviceproduktion krävs ett bredare synsätt som inte enbart ser till den egna verksamhetens effektivitet. Istället behöver intresset riktas mot systemeffektivitet, det vill säga att inkludera en bredare bas av aktörer i både utformning av politiken och i implementeringen av densamma. För att lyckas med detta behöver huvudmän och ledning organisera sig i nätverk och påverka genom att samarbeta för att erbjuda den service medborgaren behöver. Det handlar då om att överbrygga och underhålla gränser på ett långsiktigt sätt.

1.2 Samverkan har ett pris

Men precis som specialisering har samverkan också sitt pris. Samverkan över gränser tar tid, kräver överblick och helhetsperspektiv, diskussioner och enighet om vad enheter och sektorer skall göra och inte göra (Löfström, 2010; 2013). Det råder som regel flera olika tolkningar om vad som är ”helhetens bästa”, tolkningar som ofta baseras på institutionaliserade intressen. När samverkan införs uppmärksammas gärna samverkansvinster, mer sällan samverkanskostnader. Ändå har forsknings- och utvärderingsstudier påvisat olika typer av hinder vid samverkan. Det rör sig om systemhinder, såsom olika lagar, regler och styrsystem, men också om kulturella hinder såsom olika organisationskulturer och kunskapstraditioner (Berlin & Carlström, 2011; 2015; Jensen & Kousmanen, 2008; Jensen & Trägårdh, 2012). Inom förvaltningsforskningen talar man också om utmaningen att kombinera government-styrningen med governance-styrning (Innes & Booher, 2010; Klijn, 2008; Osborne, 2010; Rhodes, 1997), bland annat att roller och ansvarsfördelning blir mer oklara och att frågan om förtroende och tillit blir alltmer väsentliga. Olika styrformer försvårar samverkan mellan olika typer av kompetenser och verksamhetsinriktningar och främjar inte inbördes lärande och framväxten av gemensamma referensramar.

I en studie sammanfattar Huxham och Vangen (2005) erfarenheterna av flera samverkansinsatser som de studerat. De menar att samverkan är komplicerad och resurskrävande. Ingående parter har inte samma arbetsrutiner och regelverk, förstår situationen på olika sätt och vill därför olika saker. Frågan om makt och mandat är ofta latent, och det tar längre tid än man tror att få samverkan att fungera ändamålsenligt. Deras uppmaning är därför att lösa ”mindre” problem utmed vägen för att därigenom bygga upp tilliten för varandra. Samverkanssituationen kan inte kontrolleras eftersom olika parters förutsättningar kontinuerligt förändras. Deras iakttagelser bekräftas i en större metastudie (Ansell & Gash, 2008). I den lyfts fyra faktorer fram som är viktiga vid samverkan; ansikte mot ansikte dialog, tillit, förtroendeskapande och ömsesidig förståelse. Situationer av spänningar och låg tilltro till de samverkande parterna kan styras mot samarbete om aktörerna är beroende av varandra. Ömsesidig förståelse är således en bra utgångspunkt för att skapa tilltro och tillit. Om aktörerna inte förstår varandra kan dialoger få dem att underlätta förståelsen, men det kan ta tid.

Samhällsutvecklingen har gått från mer strikt funktionsspecialisering till mer samverkan mellan olika huvudmän, funktioner och professioner. Detta

reser flera frågor. I den här rapporten tar vi fasta på strategier för samverkan, strategiernas förhållande till annan styrning och slutligen chefers betydelse vid samverkan. I avsnitten nedan görs en precisering för att kunna beskriva studiens frågeställningar och syfte.

1.3 Strategier och styrning för samverkan

1.3.1 Perspektiv på strategi

I boken *Strategy* beskriver Freedman (2013) strategibegreppets historiska utveckling inom vitt skilda samhällsgrenar som militärväsendet, religionen, statsförvaltningen och företagsvärlden. Genomgående handlar strategi om hur en social helhet (ett land, en organisation, en enhet) ska realisera ambitioner. Det kan vara ambitioner som är riktade mot möjligheter, men även mot att hantera hot, besvärliga lägen och problem, där egna styrkor och svagheter måste beaktas. Så har gjorts ända sedan Sun Zis dagar för 2500 år sedan, och de här distinktionerna upprätthålls och traderas i alla organisationer.

Strategibegreppet inom offentlig sektor är emellertid ett tämligen nytt begrepp. Inte för att situationer inte funnits där strategibegreppet kunnat användas, utan snarare för att man haft andra begrepp såsom reformer och kampanjer, policys och planer av olika slag som handlingsplaner och verksamhetsplaner.

Mycket kan sägas om strategi, om olika skolbildningar, om strategier styr valet av strukturer eller om befintliga strukturer styr valet av strategier, om planer kan absorbera verklighetens komplexitet eller om man allteftersom måste parera och laga efter läge. Det finns implicit en rationalitet i strategibegreppet som förespeglar att det föreligger en medveten händelsekedja där vi går från att sätta mål, analysera förutsättningar, formulera strategi och därefter genomföra den. En tankemodell som diskuterats av bland annat Mintzberg (1994). Ambitionen med att utveckla strategier är att kunna förhålla sig till att omvärlden och verksamhetens förutsättningar förändras.

Genomgående förefaller det vara tre aktiviteter och frågeställningar som är viktiga att beakta när man agerar strategiskt (Nonaka och Zhu, 2012). För det första en objektiv fråga relaterad till den verklighet man verkar inom: Hur det ser ut och varför det ser ut som det gör? Avsikten är att försöka identifiera mönster och förhållanden, resurser och begränsningar som påverkar de nuvarande handlingsbetingelserna. För det andra en fråga som är mer relaterad till det möjliga och som handlar om att se och föreställa sig sin framtid. Hur kan det se ut och vilka är för- och nackdelarna med det? Avsikten är att tydliggöra ambition, mål och värden som är eftersträvansvärda. För det tredje

realiseras inte strategier av sig själv, de måste göras gemensamma och kunna verka i ett socialt sammanhang. Andra måste involveras och engageras. Ska vi göra så här och se vad som händer? Avsikten är att skapa gemensamma värderingar, hantera olika uppfattningar, göra avvägningar och komma överens för att därigenom skapa handlingskraft. Inte minst den senare frågan är viktig när sinsemellan olika verksamheter ska samverka. Detta reser frågor kring vilka strategier som utvecklas vid samverkan. I denna studie tar vi främst vår utgångspunkt i kommunal verksamhet, det vill säga hur strategiarbetet ser ut från en kommunal horisont.

1.3.2 Styrning av samverkan

Strategier för samverkan utvecklas inte i ett organisatoriskt vakuum. Det finns andra strategier som ska styra och befrämja andra aktiviteter. Som vi inledningsvis påtalade är mycket av välfärdsstatens organisering styrd utifrån tanken om funktionsspecialisering. Val av organisationsform hör också till de grundläggande styrfrågorna. Organiseringens DNA om man så vill, är den mellan å ena sidan specialisering och vem som ska göra vad, och å andra sidan samordning och hur man samordnar specialiserade insatser. Vid sidan om organisationsform finns inom varje verksamhet formella styrmedel kopplade till policys och regler, budgetstyrning, målstyrning, mått och uppföljning samt olika former av belöningssystem. De formella styrmedlen kompletteras också med mindre formella styrmedel såsom val av ledningsstil, fokus på organisationskultur och lärande, samt på senare tid också frågor som rör värdegrund. Tidigare teorier om styrning kategoriserade styrning i tre olika idealtypiska styrformer som en väg att koordinera aktörernas handlande: marknadsstyrning som förutsätter en enkel relation med klara oomtvistade avtal och där utbytet definieras i termer av pris, byråkratisk styrning som är regelbaserad och bygger på ledningens auktoritet och kontrollmöjligheter samt klanstyrning där styrning sker genom gemensamma värdesystem när förutsättningarna är komplexa (Ouchi, 1979; 1980). Förutsättningen för dessa styrformer var att utgångspunkten framför allt var den vertikala beslutsstrukturen. Genom att behovet av horisontella styrformer behöver tillämpas är en förutsättning för ledningens strategier att det inte bara finns vertikala beslutsstrukturer. Den gränsproblematik som tidigare identifierades innebär en utveckling av en mer komplex styrning. I stora organisationer är således antalet styrsignaler många och många gånger sinsemellan motstridiga, vilket inom forskningen benämnts som överorganisatorisk styrning och styrträngsel (Björk, 2013).

De formella styrmedlen kan uppmana till mätning i minsta detalj, medan värdegrunden signalerar att här är högt till tak, vilket många gånger upplevs som paradoxalt för medarbetare och ledning. Sammantaget gör det att stora organisationer också blir upptagna med den interna styrproblematiken.

Av flera skäl underlättar den interna fokuseringen ingalunda interorganisatorisk samverkan. De ambitioner som samverkan avser att realisera skapas under genomförandet. Om hierarki och linje gäller som styrformer mellan de ingående parterna ska samverkan mellan parterna genomföras genom samråd, vädjan och övertalning för att på så sätt stärka kapaciteten att samverka.

Vi kan således se flera olika parallella övergripande idésystem om hur välfärden ska organiseras och styras. En hierarkisk styrning där enhetlighet och helhetstänkande inom förvaltningen understöds av legal-byråkratisk organisering med starkt fokus på regelverk som genomsyrar mycket av offentlig serviceproduktion. Inslag av marknadsstyrning, konkurrens och fria val har under de senaste 30 åren tilltagit, vilket såväl utmanat delar av traditionell hierarkisk förvaltningsstyrning, som stärkt den på så sätt att en tilltagande resultatstyrning av självstyrande ansvarsenheter betonat vertikalt chefsansvar. Inte nog med det. De självstyrande ansvarsenheterna ska inte bara konkurrera med varandra för att uppnå effektivitet. Under de senaste två decennierna har fokus legat på samarbete och samverkan. Det blir tyvärr styrträngsel om flera idésystem används parallellt och inom samma politikområde. Vid samverkan reser detta frågor om hur samverkansstrategier förhåller sig till både vertikala och konkurrensinriktade styrsignaler.

1.3.3 Chefers roll och mandat vid samverkan

På samma sätt som samverkan inte sker i ett organisatoriskt vakuum, styr inte strategier utan styrande subjekt. Våra verksamheter består inte enbart av planer och strategier, utan även av chefer och medarbetare. När man tar del av samhällsdebatten kring olika välfärdsutmaningar, oavsett om det är vård, skola eller omsorg, pekas alltid ledarskapet ut som en väsentlig orsak till problem och en möjlig lösning på samma problem. Bara ledarskapet blir bättre löser det sig. Men att utöva sitt ledarskap är en relation mellan att leda och att bli ledd som skapas och hålls vid liv av båda sidor i relationen. Att vara ledd – att låta sig påverkas, ge makt och inflytande till någon annan är också viktigt. Chefers möjligheter är dock begränsade. De är också del i den större styrpraktik som beskrevs ovan som institutionella mönster, men också visavi medarbetargrupper och olika professioner.

Chefer har att handla utifrån bristande information och förståelse, för de måste agera. I starkt professionella miljöer är det emellertid inte bara chefer som styr. De professionellas roll och betydelse väger också tungt vid styrning. Professionellas benägenhet att låta sig styras är inte stor. Som professionell uppbär man ofta uppfattningen att man kan bättre själv, och att chefer bara ska skapa förutsättningar så att den professionelle kan utföra sin uppgift så bra som möjligt. Eftersom mycket av offentlig välfärdsproduktion är sanktionerad genom lagar och förordningar kommer också flera olika expertmyndigheter att påverka styrningen. På senare år har frågan om evidensbasering och riktlinjer stärkt olika expertorgan och tillika deras styrmöjligheter. Ideal om brukarmedverkan och valfrihet påverkar också styrningen. Mandatet att styra finns inskrivet i befattningsbeskrivningar men i realiteten är den alltså kringskuren. Vid samverkan reser det här frågor om chefens ledarskap samt chefers relation till de professioner som utför det egentliga samarbetet gentemot brukare och patienter.

Vi kan konstatera att vi går mot en utveckling mot ökad specialisering, gränsdragning och fragmentering. Det gör att verksamheten delas upp vilket skapar osäkerhet och att den horisontella organisationen successivt försvagas. Detta skapar ett behov av stabil samverkan för att obehindrat kunna arbeta över professions- och organisationsgränser. Samverkan har därför kommit att bli allt vanligare som organisatorisk lösning på dessa utmaningar. Frågan är om det finns några speciella svårigheter eller förutsättningar för att implementering av samverkan ska kunna genomföras. På vilket sätt medför implementeringen ett större problem då det är en verksamhet som sker i samverkan som ska implementeras, det vill säga en interorganisatorisk verksamhet med flera huvudmän. I chefsuppdraget ingår inte bara att utveckla, förfina och förädla (Svenningsson & Alvesson, 2014), utan även att implementera praktiska rutiner, handlingssätt och uppföljningssystem som bidrar till att bygga en långsiktig struktur för samverkan. Svårigheten är att utmana funktionsspecialiseringen som är tämligen stark och i flera fall har ett tolkningsföreträde. Denna studie fokuserar på kommunala vård- och omsorgschefers roll och vilka strategier de tillämpar i implementeringsarbetet. Att få till en stadigvarande struktur för samverkan är i flera fall lika utmanande som samverkansförsöket i sig (Berlin & Carlström, 2013). Ett skäl till det kan vara att implementering av nya sätt att arbeta medför en annan praktik. Det innebär att implementering har andra villkor, premisser och kunskapsformer för sitt genomförande (Johansson, 2010).

1.4 Studiens syfte, frågeställning och genomförande

I takt med att andra kompletterande styr- och organisationsformer utvecklas inom offentlig sektor finns det anledning att studera hur chefer agerar och vilka strategier de tillämpar för att hantera dessa utmaningar. Studien syftar därför till att identifiera hur chefer tar till sig samverkan som ett sätt att leda och organisera sin verksamhet samt hur de utvecklar strategier för att implementera samverkan i den organisation de verkar. Den fråga som vägleder denna studie är således: *vilka strategier använder kommunala chefer inom vård och omsorg för att implementera samverkan?*

För att besvara studiens frågeställning har intervjuer gjorts med kommunala mellanchefer inom vård och omsorg. Frågeställningen motiverar att intervjuformen används då den ger en möjlighet att i samtalets form ställa följdfrågor och fördjupa sig inom de aspekter av ämnet som vägleds av responendentens svar. Respondendenten har även möjlighet att formulera och utveckla sina svar under det att intervjun pågår (Kvale, 2009). Valet av kommunala mellanchefer på mellanorganisatorisk nivå har skett med motiveringen att de kan antas ha möjlighet att påverka införandet av samverkan och därför en stor inverkan på samverkansarbetets resultat. Det är de som implementerar och stödjer både pågående och avslutade samverkansaktiviteter. Mellancheferna har ett brett uppdrag som innefattar samverkan med flera olika parter. För mellanchefen kan det handla om att sätta samman olika initiativ och bygga upp en infrastruktur så att samverkan har förutsättningar att bli långsiktig och självgående.

Urvalet av chefer gjordes utifrån kommunstorlek och geografisk spridning. Vi tillfrågade chefer slumpvis om deltagande via e-post utifrån kontaktuppgifter på kommunernas hemsidor. Detta följdes av ett telefonsamtal där vi berättade mer detaljerat om studien. Intervjuerna gjordes både genom besök och genom telefonkontakt. De båda metoderna kompletterade varandra. Intervjuerna på de intervjuades arbetsplatser gav oss möjlighet att få en inblick i den vardag som de intervjuade arbetade i. Telefonintervjuerna var en effektiv metod att få kontakt med fler respondenter, spridda över ett större geografiskt område och få ta del av deras uppfattning om de studerade frågorna på relativt kort tid. Samtalet i telefon kan tendera att bli något mer komprimerat än vid ett vanligt samtal. Det gav de intervjuade mer tid att svara mer utförligt vilket gav utrymme för fördjupning och mer nyanserade svar. Vid samtliga intervjuer tillfrågades de intervjuade om vi kunde spela in samtalet, vilket samtliga gav sitt godkännande till.

I intervjuerna ställdes ett 20-tal öppna frågor som handlade om samverkan med fokus på de strategier mellancheferna använde för att samverkan skulle bli bestående i organisationen. Frågorna som ställdes behandlade deras upplevda samverkansproblem, varför de samverkade, påverkan, resursåtgång, förebilder, osäkerhetsmoment, hinder, ändrade förutsättningar, stöd till underställda, prioritering, erfarenhet av avslutade samverkansprojekt, ideal och framtida samverkan (se intervjuguide i bilaga 1). De intervjuade ombads även att fritt berätta om erfarenheter av samverkan med andra organisationer och vilka strategier de tillämpat för att implementera samverkan. Respondenterna berättade tämligen öppet om sina erfarenheter, strategier och upplevelser av samverkan. De kunde i de flesta fall hålla en kritisk distans till sig själva och sitt arbete. Det gjorde att de kunde bidra med flera avvägda infallsvinklar på de frågor som fokuseras i denna studie.

Intervjutiden uppgick normalt till mellan 30–65 minuter. Totalt genomfördes 21 intervjuer, varav 18 gjordes via telefon och 3 gjordes genom besök på den intervjuades arbetsplats.

Tabell 1. Respondenterna fördelas på följande kommuner.

Kommun	**Antal respondenter**
Borås	2
Göteborg	3
Lund	4
Norrköping	3
Piteå	2
Sjöbo	3
Stockholm	4
Totalt	21

Efter det att intervjuerna genomförts gjordes en omsorgsfull bearbetning av det insamlade materialet. Vi har lyssnat igenom de inspelade intervjuerna och i samband med det skrivit ned relevanta nyckelepisoder. Detta material sammanställdes sedan av samtliga personer i forskargruppen. I det skedet handlar det om att hitta ett samband utifrån det svarsmönster som utkristalliserades från intervjuerna. Vi arbetade successivt med att skapa kategorier som beskrev de olika strategier som mellancheferna använde för att implementera samverkan i sin verksamhet.

2. Chefers samverkans-strategier

2.1 Inledning

I redovisningen av den empiriska studien framkommer ett flertal faktorer och utmaningar som cheferna ser när samverkan ska genomföras. Utgångspunkten för dem är att det i de flesta fall redan är beslutat att den verksamhet de företräder ska samverka med andra organisationer och professioner. Det framgår klart att de ser samverkan som en del av verksamheten och verksamhetens utveckling samtidigt som de ser att ledningen har en tydlig roll för att stödja och utveckla samverkan. I kapitlet redovisar vi olika aspekter som cheferna tar upp som särskilt framträdande när det handlar om att implementera samverkan i verksamheten. Först redogör vi för återkommande argument för varför de samverkar och därefter ett antal betydande faktorer för att samverkan ska kunna genomföras. Den senare delen av kapitlet redogör framför allt för olika möjligheter för cheferna att påverka, leda och genomföra samverkan.

2.2 Varför samverkan?

Vård- och omsorgscheferna skiljer mellan intern och extern samverkan. Den interna samverkan sker till stor del med den egna förvaltningens olika verksamheter såsom till exempel hemsjukvård, hemtjänst, särskilda boenden och anhörigcentrum. Det sker också samverkan med andra förvaltningar än den egna såsom kommunens fastighetsbolag, inköpsenhet, serviceenhet och skolverksamhet. Vad gäller extern samverkan är det framförallt två samverkanspartners som nämns; hälso- och sjukvården samt andra kommuner. Inom hälso- och sjukvården sker samverkan med såväl sjukhus, primärvård som kommunal vård och omsorg. Det handlar ofta om att brukarna ska komma hem från en sjukhusvistelse till eget eller särskilt boende. Någon uttryckte det som att ”extern samverkan handlar mycket om frågor kring in- och utskrivning på sjukhus.” Samverkan med andra kommuner sker främst via kommunförbund men det förekommer också mer informell kommun-

samverkan under oreglerade former. Ytterligare samverkanspartners som nämns är Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Polisen.

Den främsta anledningen till samverkan är enligt de intervjuade ett *brukar-/patientperspektiv*. De berättar att de har brukarens/patientens bästa för ögonen och utgår från denne i sin verksamhet. Det är brukaren/patienten man är till för och ska ge bästa möjliga vård och omsorg. ”Individerna rör sig mellan olika instanser och vi måste helt enkelt samverka” och ”vårt arbete rör enskilda personer och vi ska kunna hjälpa dem till något bättre”. Genom samverkan får man enligt respondenterna också *helhetssyn* kring brukaren/patienten och kan lättare tillfredsställa dennes behov. Helhetssynen bidrar till exempel till att förhindra isolering men också till att man tar hjälp av andra när brukaren/patienten har ett problem som man inte klarar att lösa på egen hand. Samverkan skapar flera positiva följdeffekter.

> *”Det blir lättare att rekrytera till yrket, lägre sjukskrivningar, bättre lösningar för brukarna och kostnaderna minskar. Det finns egentligen inget incitament att inte samverka.”*

Någon nämner också att samverkan handlar om att utnyttja resurserna på ett så bra sätt som möjligt. Det påpekas att komplexiteten har ökat inom vård- och omsorgsområdet eftersom fler parter idag är involverade kring brukaren och att man helt enkelt måste samverka för att ta tillvara personalen på bästa sätt och minska stuprörstänkandet. Här är några röster om varför man samverkar och som berör brukare, helhetssyn och ett effektivare resursutnyttjande.

> *”Samverkan ska finnas med hela vägen för brukaren. Vi är en helhet kring patienten och behöver varandra för att ge ett bra omhändertagande. Det är extra viktigt nu när resurserna är begränsade och det är svårt att rekrytera personal.”*

> *”Det har hänt något med våra verksamheter de senaste 20 åren. Vi har blivit mer och mer specialiserade. Det kräver också att vi blir bättre på att samverka. Medborgaren kan inte få all hjälp av en person.”*

> *”Det finns ett större krav på att samverka idag. Vi måste samverka. Ju fler vi är runt brukaren desto effektivare blir det. Det ekonomiska läget har också bidragit till att vi samverkar mer.”*

> *”Man får skilja mellan samverkan och samverkan. Vi har den grundläggande samverkan i relationen brukare-producent-anhörig. Det är själva plattformen för all samverkan. Sedan har vi så kallad organisatorisk samverkan. Mycket av den interna samverkan handlar om produktivitet.”*

De intervjuade konstaterar även att det förekommer mer samverkan idag jämfört med 1990-talet då samverkan var tämligen sparsam. De berättar att samverkan då skedde på individnivå och byggde på relationer för att i dag ha utvecklats till en nödvändighet och istället bygga på funktioner. En beskrev att ”Funktioner kan inte försvinna som relationer gör”. Även om det är långt ifrån bra menade flera att den organisatoriska infrastrukturen för samverkan över tid har förbättrats. Åtminstone har medvetandegraden om behovet av samverkan ökat. Förutsättningar för att förbättra verksamhetens kapacitet att samverka har stärkts i takt med att kraven på samverkan har ökat.

2.3 Faktorer som påverkar samverkan

I en av intervjufrågorna ombads vård- och omsorgscheferna beskriva hur en ideal samverkan ser ut. En av dem menar att det egentligen inte finns någon ideal samverkan. ”Samverkan är ett hårt arbete och man arbetar hela tiden med det.” En annan respondent betonade också hårt arbete, och menade att den vanliga föreställningen om samverkan ”att 1+1=3”, inte stämmer, ”det är varken en vinna-vinna situation eller ett nollsummespel, utan hårt arbete”. Övriga har föreställningar om hur man uppnår en ideal samverkan och skiljer därvid mellan, vad vi lite slarvigt kan kalla, hårda och mjuka faktorer som är av betydelse. De hårda faktorerna handlar om åtgärder för att skapa tydlighet i samverkan. Det gäller att vara tydlig i själva samverkansuppdraget så att alla vet sina uppdrag och roller. Det anses vidare viktigt att teckna tydliga avtal där man beskriver målet och syftet med samverkan och klargör innehållet i uppdraget. På så sätt kan onödiga tvister undvikas.

> *”Samverkan innebär ju inte att vi alla ska göra lika. Vi ska gå in med våra kompetenser för att berika och erbjuda en bättre service. Ser vi inget mervärde då är det bättre att driva verksamheten själv. Det är lätt att ropa ”samverkan samverkan” men det viktiga är att det är något konkret som görs tillsammans.”*

Respondenterna framhöll även vikten av att ha en gemensam målbild, annars är det lätt att man pratar förbi varandra. Att skapa delade målbilder, d.v.s.

mål som två eller flera organisationer inte enkelt kan uppnå såvida de inte samverkar, är ett mödosamt arbete berättar flera. Vilka är vinsterna av att vi samverkar, som vi annars inte skulle uppnå? I regel är den egna verksamhetens mål överordnade, och dem måste man kompromissa med. I regel måste man också kompromissa med vad som klart och tydligt inte är ens egna mål men som man ändå måste vara beredd att stödja för att få samverkan till stånd.

> *”Det kräver sitt handlag, och det är viktigt att jag har med mig överordnad chef i det här kompromissandet, för kompromisser kan ha både önskade och oönskade effekter.”*

Flera av de hårda faktorer som respondenterna återkom till handlar också om att göra rollbeskrivningar så inga missförstånd om uppgifterna uppstår. ”Det är viktigt att reglera vem som ska göra vad.” Flera av de intervjuade nämner här att det är lika viktigt att klargöra det man inte ska göra som det man förväntas göra. Likaså pratas det om vikten av att förankra samverkan på alla nivåer i organisationen inte minst för att de involverade ska veta vem de ska vända sig till i olika frågor. Respondenterna nämner också vikten av regelverk och betydelsen av att förhålla sig till lagar och regler som sätter ramar för uppdraget. En hävdade: ”Det har hänt att vi måste hänvisa till lagen, att vi bryter mot lagen om vi inte samverkar, för att få vår samverkande part att bli mer resonlig.” Flera menar dock att ”regelverk kan ställa till problem för man kan tolka dem på olika sätt”. Andra menar att:

> *”Det räcker inte med avtal utan man måste ha intentionen att det kan förbättras genom samverkan. Det som är negativt är att det pratas mycket samverkan, men att det inte blir tydligt vem som gör vad. Då blir avtalen viktiga.”*

> *”Det är viktigt att vi går in på individnivå och tydligt beskriver vad varje part ska bidra med. Konkretisera, vara tydlig och hjälpsam, då brukar det fungera.”*

> *”Allting handlar om ansvar och befogenheter. Det är viktigt att klargöra både det man tänker göra och inte tänker göra. När man går in i samverkan måste man tydliggöra det man inte gör också.”*

> *”Det är många kloka tjänstemän på andra sidan också. Vi har ju dialoger och försöker hitta lösningar tillsammans. Även när det är svårt och ingen egentligen vet vad som blir absolut rätt och bäst. Det är ju sällan det finns ett facit.”*

De mjuka faktorerna handlar om att hitta rätt personer till samverkansuppdraget. Det påtalas att det gäller att personerna har rätt egenskaper för sitt uppdrag. ”Att man bjuder in rätt personer för ibland har man bjudit in personer som visat sig inte ha mandat”, ”man måste ha rätt personer som är beredda att lyssna och vara problemlösande” och ”de som deltar i samverkan ska ha mandat att förändra om problem uppstår”. Det berättas om personer som helt saknar kompetens för samverkansuppdraget, konstant kommer för sent till möten eller inte kommer alls. ”Det är sådant vi kämpar rätt så mycket med.” Många av de intervjuade nämner begreppet relationer i sammanhanget och påpekar att en god samverkan bygger på bra relationer mellan parterna. Bra relationer, liksom rätt personer, är något som i regel inte kommer automatiskt utan är något som utvecklas över tid medan man är upptagen med att samverka. Genom att samverka lär man sig betydelsen av att utveckla bra relationer och att ha rätt inställning till samverkan, för det främjar fortsatt utveckling till skillnad mot dåliga relationer och fel inställning. Många gånger fick vi bilden att det här lärandet handlar om kompromisser med den egna verksamhetens övergripande mål alternativt hävdvunna vanor, kopplade till rutiner (så har vi alltid gjort), professionell status och ideal liksom uppfattningar om vad och vem som ska bestämma i en viss situation. Flera återkom till att över tid utvecklas tillit och förtroende. Man måste komma bra överens med varandra och det är också av stor betydelse med förtroende mellan dem som samverkar. Parterna måste kunna lita på varandra. Det fungerar inte om man är misstänksam och tror att de andra har dolda agendor. Någon gjorde distinktionen mellan mindre och större sociala system:

> *”I ett mindre socialt system desto viktigare blir relationen mellan de samverkande parterna. I större sociala system blir det viktigare med regelverket kring samverkan.”*

Det påpekas också att en god samverkan kräver att alla involverade tar sitt ansvar och inser nyttan och vinsten med samverkan. Det gäller att kunna sätta in samverkan i ett helhetsperspektiv och förstå att man inte samverkar för sin egen skull, att det också åligger en ett ansvar. Annars uppstår lätt ett stuprörstänkande som inte gagnar någon. Samverkan ska gagna alla involverade parter och leda till ett positivt resultat för de inblandade.

2.4 Framför allt ledningens påverkan är stor

I en annan av intervjufrågorna skulle vård- och omsorgscheferna ta ställning till vilken betydelse följande fem faktorer har för samverkan; ledningen, regler/lagar, tillit/förtroende, inarbetade rutiner samt utbildning. Samtliga respondenter svarar att ledningen har stor eller till och med mycket stor betydelse. Ledningen beskrivs bland annat vara en kulturbärare, en förebild och den som avger viljeyttringar och visioner som genomsyrar organisationen. Regler och lagar sägs visserligen vara viktiga men tillmäts inte lika stor betydelse som ledningen. Regler och lagar är viktiga för att styra upp verksamheten och sätta gränser och ramar så att man vet vad som gäller och ska utgå från. De kringgärdar samverkan och avgränsar den. ”Annars hittar man på egna lösningar.” Tillit/förtroende anses liksom ledningen ha stor betydelse. De intervjuade påpekar att de samverkande parterna måste kunna förlita sig på att man gör det man kommit överens om. Annars kan samverkan lätt haverera. Det gäller också att veta vad man ska göra om man blir oense i någon fråga eller när man tycker att någon brutit mot samverkansavtalet. ”Det är viktigt att prata om vad man ska göra om det kommer till situationer där man inte kommer överens.” De intervjuade gav även uttryck för att samverkan också hade ett altruistiskt värde, inom vilket den offentliga organisationen var med som en långsiktig rutinerad samarbetspartner.

Vad gäller betydelsen av inarbetade rutiner går åsikterna isär. Uppfattningarna varierar ifrån att de har stor betydelse till ingen betydelse alls. Några intervjuade menar att rutiner ger tak och struktur till samverkan och därför är viktiga, medan andra tvärtom menar att rutiner är vanor som kan hindra samverkan. ”Gamla rutiner kan stoppa oss” och ”rutiner måste hela tiden utvecklas eftersom vi lever i en föränderlig värld”. Vad gäller utbildningens betydelse går åsikterna också isär. En del intervjuade menar att utbildning har betydelse, medan andra menar att den inte har det. Någon anser till exempel att personer med högre utbildning lättare anammar samverkan, medan en annan menar att det inte är utbildningen som är avgörande för en bra samverkan utan viljan att kämpa för den.

Respondenterna är tämligen överens om att samverkan inte bör bedrivas i projektform. Samverkan ska vara en bestående företeelse och ett projekt är inte bestående. Förvisso medger projekt att samverkansinitiativ lättare kan komma igång, men projekt tenderar också att skapa en ryckighet, att det är svårt att överföra kapacitet och lärande från projektet till den löpande verksamheten. Det påpekas att samverkansprojekt lätt rinner ut i sanden när

de avslutats och att det inte är önskvärt. Projekt ska helst bli en del av den ordinarie verksamheten och respondenterna ser därför hellre en långsiktig samverkan där man förändrar sina arbetssätt och arbetsmetoder på ett varaktigt sätt. Det poängteras att det inte alltid är så att projekten rinner ut i sanden. En hel del lever vidare i organisationen om än i modifierad form. Det gäller att man tar med sig de goda erfarenheterna av projekten och bygger vidare på dem. Någon liknar samverkan vid ett äktenskap, det vill säga att det ska vara permanent och varaktigt. Även om de intervjuade önskar en långsiktig samverkan poängterar de att denna förstås ska avslutas om den inte fyller någon funktion längre.

> *”Ett projekt är en puckelinsats. Det kan bli att verksamheterna inte har energi att implementera det permanent eftersom de inte har förstått vikten av det. Verksamheterna måste vara med från första början och de måste se nyttan av samverkan. Det är inget man gör för någon annans skull.”*

> *”I den bästa av världar är samverkan bestående. Ibland stannar samverkan upp och det ska vara så ibland. Men oftast ska det ge avtryck. Vi utvärderar och ser ibland att det inte blir bra och då måste man avsluta. Ibland kan samverkan vara bra men man missar på att jobba för en fortsättning.”*

Det påpekas att det är viktigt att utvärdera samverkansprojekt för att de inte ska rinna ut i sanden utan kunna bli en del av den ordinarie verksamheten. Utvärderingar upplevs dock inte alltid ha så hög prioritet. Det gäller också att träffas regelbundet och stämma av medan projekten pågår. Ibland händer det enligt intervjupersonerna att man avslutar ett samverkansprojekt alltför snabbt för att man inte tycker sig se önskvärt resultat, men det gäller att vara uthållig och inte ge upp. Resultaten kan låta vänta på sig. Man kan också behöva justera samverkansuppdraget under resans gång om man ser att det drar iväg åt fel håll.

2.5 Samverkan en del av verksamhetsutvecklingen

När vård- och omsorgscheferna reflekterar över sina erfarenheter av samverkan menar de allra flesta att samverkan fungerar bra i deras organisationer och att den till och med har blivit bättre med åren. En av dem påpekar att ”vi har som utgångspunkt i kommunen att se oss som en enhet och vi har en kontinuitet i samverkan med återkommande möten”. En annan berättar

att det skett en positiv utveckling av den interna samverkan under senare år där det sägs råda en bra stämning och goda relationer mellan medarbetarna. ”Vi funkar bra ihop och har en informell samverkan vad gäller ekonomin – vem som betalar om man skickar personal mellan sig.” Någon påpekar att samarbetet hela tiden är under utveckling eftersom det pågår en kontinuerlig verksamhetsutveckling i organisationen och att samverkan, som övergripande organiserings- och struktureringsidé, är en del i denna utveckling.

Under intervjuerna tar respondenterna också upp en rad konkreta och verksamhetsnära exempel på samverkan, varav några ska nämnas här. Flera tar upp exempel på den samverkan deras vård- och omsorgsförvaltningar har med hälso- och sjukvården och som ofta handlar om hemgång efter en sjukhusvistelse, så kallade utskrivningsklara patienter. Syftet med samverkan är då ofta att minska antalet återinläggningar på sjukhus. Det berättas att överlämningen från sjukhus till kommun ofta är väldigt tidspressad då det innan hemgången ska göras en utredning om patienten, fattas ett beslut utifrån denna och beslutet sedan delges hemtjänsten/hemsjukvården som ska ta över omsorgen av patienten. Biståndshandläggarna som gör utredningarna har ofta tidsnöd och hinner inte bli klara i tid, varpå sjukhuset får ta hand om patienten onödigt länge. Det är många personer som ska ha rätt information i rätt tid och för att effektivisera processen startade en av kommunerna en särskild Hemgrupp. Hemgruppen underlättar på olika sätt för biståndshandläggarna så att dessa kan göra behövliga utredningar i tid. Ännu ett exempel på samverkan i syfte att minska antalet återinläggningar på sjukhus handlar om att sjukhusen ofta skriver ut patienter på fredagar för att vara beredda inför helgen då många nya patienter tas emot. Detta medför att hemtjänsten blir överbelastad vid dessa tillfällen, varpå patienterna ofta inom kort tvingas bli inlagda på sjukhus igen. Därför införde man i ett av landstingen nya rutiner med att ge patienterna en extra dag på sjukhuset genom vilket man har minskat antalet återinläggningar. Ytterligare ett exempel på temat utskrivningsklara patienter:

> *”Mycket av samverkan har traditionellt handlat om utskrivningsklara patienter där kommun och landsting skyllt på varandra. Nu har man en bra samverkan som går ut på att landstinget bestämmer vad som gäller innanför sjukhusets dörrar och kommunen det som händer utanför dörrarna. Vi har tydliggjort rollerna och gränssnitten och diskuterat det vi varit bra och dåliga på. Ofta använder man samverkan som ett ord och ingen tar ansvar och det händer inget.”*

Ännu ett exempel på samverkan med hälso- och sjukvården handlar om akutmottagningen på ett sjukhus som likt många sjukhusakuter hade problem med patienter som sökte sig dit när de egentligen kunde tas om hand av primärvården eller kommunens hemsjukvård. Det berättas att representanter från både primärvården, kommunen och den aktuella akutmottagningen träffades regelbundet under en period och kartlade patienterna. Så småningom etablerades ett välfungerande samarbete mellan kommunen och en av primärvårdens vårdcentraler och patienterna sökte sig inte lika ofta till akutmottagningen. ”Vi kom överens om att signalera innan det behövde gå så långt igen.” Ytterligare ett exempel där mer drastiska åtgärder vidtogs för att uppnå önskvärt resultat när samverkan inte fungerade tillfredsställande mellan kommunen och hälso- och sjukvården:

> *”Det finns ett exempel på en man som bodde i Mellanstads kommun men oftast var hos sin sambo i Storstad. Han blev nedslagen och förlamad och låg på Storstads sjukhus. Vi blev kallade till vårdplanering. Han ville bo hos sin sambo men eftersom han inte var mantalsskriven där kunde han inte få handikappanpassning hos henne. Det var ett absurt och fyrkantigt resonemang. Han fick komma till sambon ändå genom att vi tog ut honom och satte honom på gatan utanför Storstads sjukhus. Sjukhuset hade då inte längre ansvar för honom och kommunen kom och tog hand om honom.”*

Ytterligare en av de intervjuade berättar om kommunens verksamhet gällande anhörigstöd som inte fungerade tillfredsställande och att man då började samverka med frivilligorganisationer i syfte att åstadkomma förbättringar. Tack vare dem kan man idag på ett bättre sätt länka anhöriga rätt och man har byggt upp ett välfungerande kontaktnät för dem. Ett annat exempel som nämns gäller Träffpunkten som är ett ställe där äldre kan träffas, knyta kontakter och bryta isolering. I den aktuella kommunen var det ytterst få personer med utländsk bakgrund som besökte Träffpunkten. Då bestämde personalen sig för att besöka brukarna istället, varpå man aktivt sökte upp dem och bjöd in dem att delta. Några av intervjupersonerna tar också upp den samverkan deras kommuner har med Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan gällande försörjningsstöd. En av respondenterna nämner här att man innan samverkan med dessa båda parter hade en rundgång av personer där man hänvisade brukarna till varandra istället för att lotsa dessa rätt från första början. ”Vi har nu möten med varandra, gör avvikelserapporteringar och löser tvister och visst förekommer det gnissel, men det blir inte problem på samma sätt”.

Genomgående för alla de ovan beskrivna exemplen, som löper som en röd tråd, är vikten av att ha kunskap om hur andra organisationer fungerar. Flera av respondenterna ansåg att samverkan förutsätter ett intresse för hur samhället i stort är organiserat och att man i alltför hög grad bara är fokuserad på hur den egna organisationen fungerar. Bristande kunskap kan försätta en i de mest dråpliga situationer:

> *”Inför semestern frågade en inom sjukvården om hur många avdelningar vi skulle stänga ner i sommar och personen blev helt ställd när jag berättade att inom kommunens hemsjukvård stänger vi inte ner någonting. Vi får till och med mer att göra på grund av att ni stänger ner avdelningar.”*

2.6 Utmaningar vid samverkan

Vård- och omsorgscheferna ombads under intervjuerna även diskutera vilka utmaningar och osäkerhetsmoment de upplever finns vid samverkan. Flera nämner då att samverkan blir problematisk om parterna inte förstår syftet med samverkan. Det gäller att veta varför man samverkar och är på möten tillsammans. Det blir med andra ord viktigt med tydliga samverkansavtal för att undvika missförstånd. Det påtalas också att man inte alltid tänker på samma sätt i en viss fråga eftersom man kommer från olika organisationer och har olika bakgrund. Det gäller då att försöka förstå den andra partens utgångspunkt. ”Det gäller att sätta sig in i andras sätt att tänka men i grunden vill alla samma sak.” Man kan enligt de intervjuade inte bara se till sig själv och sin egen organisation utan måste lyfta blicken och se till helheten. Det går inte att sätta den egna organisationens behov främst utan man måste ställa sig utanför, vara neutral och blicka in med vidöppna ögon.

> *”Det blir problem om man bara har sin egen organisation som utgångspunkt. Det blir lätt att man fastnar i principer. Man ska inte bli förblindad av sitt eget – stuprörstänk. Om man inte ser till syftet och nyttan med samverkan blir det heller inte bra.”*

> *”När det inte fungerar tar båda parter var sin spelplan. Man avpersonifierar varandra. Då blir det, det här spelet. Gör båda parter så då ser man inga samarbetsparter utan bara motparter.”*

> *”Man måste ha ett vidöppet sinne åt alla håll. Det går inte att bara tänka på sin egen verksamhet. Man måste både ge och ta.”*

Likaså nämner flera av respondenterna att en bristande kommunikation mellan de samverkande parterna kan sätta käppar i hjulet för en god samverkan. Det blir svårt att samverka om dialogen brister och man missförstår varandras intentioner. Det är därför enligt intervjupersonerna av största vikt att ha en tydlig kommunikation med berörda parter både skriftligt och muntligt, allt för att undvika missförstånd. Informationsöverföringen sägs vara a och o för att man ska kunna fungera tillsammans och uppfylla sitt samverkansuppdrag på det sätt som det var tänkt.

> *”Jag coachar i ledarskapet. Jag får dem att se nyttan i att samverka och jag delar med mig av erfarenheter och kunskaper. Jag leder verksamheten utifrån synsättet att samverkan är en stor del av arbetet kring kunden.”*

Det påtalas också att ekonomin kan vara ett orosmoment och sätta begränsningar för samverkan. ”Sjukhusen vill att patienterna åker hem så fort som möjligt” och ”samarbete kan leda till kostnader ingen vill ta ansvar för”. Det är inte helt ovanligt enligt respondenterna att ingen vill ta ansvar för de kostnader som är förknippade med samverkan utan försöker skövla över dem på motparten och själv komma undan. Det påpekas att någon slutligen ändå måste ta det ekonomiska ansvaret och inte sällan upplever de berörda att den andre parten skulle gjort det, vilket leder till irritation och problem i samverkansrelationen.

> *”Resurser kan ställa till det. Ofta går man in i ett samarbete och tänker att nu vill de att vi ska ta över och det kostar pengar. Att man då inte vill ta ansvar och det finns en misstänksamhet mot att samarbeta.”*

Tiden kan enligt intervjupersonerna vara ytterligare en begränsande faktor för en god samverkan. Tiden är en bristvara idag och det gäller att frigöra tid och få alla att förstå att samverkan måste ges utrymme. Det blir viktigt att som chef entusiasmera sina medarbetare att involvera sig i och delta i samverkan. ”Tiden, alla bara kutar omkring” säger en av vård- och omsorgscheferna. Någon påpekar att om man inte har den nödvändiga tid som krävs gäller det att aktivt prioritera samverkan och se till att få nödvändigt utrymme. Samverkan är helt enkelt ett måste idag. ”Om man går in i ett samarbete måste man se till att man kan hantera det tidsmässigt” och ”samarbete kan leda till utveckling av verksamheten, men blir bortprioriterad ibland på grund av tidsbrist”.

2.7 Hur kan ledningen hantera utmaningar?

I syfte att hantera de utmaningar och de osäkerhetsmoment som upplevs finnas vid samverkan vidtar vård- och omsorgscheferna en rad åtgärder. En del har med struktur att göra, medan andra har med relationer att göra. Vad gäller struktur pekar de intervjuade på vikten av att då och då gå tillbaka till grundfundamentet i samverkan, det vill säga till samverkansavtalen, så att alla påminns om vad som gäller och blir uppdaterade. Man måste bli påmind om syftet och målet med samverkan emellanåt. Vikten av att ha ett utgångsläge och kunna gå tillbaka till det då och då kan inte nog poängteras av respondenterna. ”Jag återvänder till styrdokumenten när vi är på väg åt ett annat håll” och ”man måste ha stenkoll på vad som gäller för att det ska bli bra”.

Flera av vård- och omsorgscheferna tar också upp vikten av lyckade samverkansmöten. Ett dåligt möte entusiasmerar ingen. Det handlar enligt respondenterna om att ha en tydlig struktur på mötena, en väl förberedd dagordning och sedan också föra minnesanteckningar under själva mötet. Någon pratar om vikten av att göra checklistor före mötena så att inga detaljer glöms bort. En god planering är med andra ord a och o i sammanhanget. Under själva mötet är det vidare viktigt att klargöra varför man är där så att alla förstår syftet med samverkan och vad mötet förväntas leda till. Trots noggrann planering blir det inte alltid bra och givande möten enligt de intervjuade. En del möten får enligt intervjupersonerna snarare karaktären av informationsspridning än av ett givande och tagande i en diskussion. ”Ibland blir det mycket prat men sedan händer inget.” Någon av cheferna liknade samverkan vid den ledningsgrupp hen satt i. Ledningsgruppen fungerar dåligt när ingående parter bara sitter och bevakar sina frågor istället för att ta ansvar för och engagera sig i helheten.

> *”Det man önskar är att det ska kännas smidigt, ärligt och att man svettas båda två i träningslokalen. Annars är det bara att man upprättar dokument och håller ordning på ramar och rutiner. För mig är det en bas och inte som någon samverkan. Det finns ibland jättemycket spelregler men ingenting egentligen som fungerar.”*

Vad gäller relationernas betydelse för att hantera utmaningar och osäkerhetsmoment menar några av respondenterna att det är viktigt att involvera så många som möjligt från personalen i samverkan och att denna så långt det går ska turas om att gå på mötena. Det får inte hela tiden vara samma personer som närvarar på dessa, utan alla ska känna sig delaktiga. Någon

berättar här att man har ett rullande schema för samverkansmötena så att hela personalstyrkan ges möjlighet att närvara. ”Jag delegerar till medarbetare och ger dem ansvar” och ”jag inspirerar, uppmuntrar, lyfter blicken och försöker också förmedla att alla har ett värde, att man är en spelare i ett lagbygge.” Det gäller enligt intervjupersonerna att vara lyhörd. En av dem pekar på vikten av att ge samma budskap uppåt och nedåt i organisationen. ”Organisationen blir otrygg om den får olika budskap.” Andra svårigheter handlade om att det fanns ett parallellt ansvar för en insats, där samverkan upplevdes som svårt och utmanande. Det var även svårt att samverka med de som var i behov av hjälpen. Hjälp från sociala myndigheter uppfattas inte alltid som något positivt. Till detta tenderade anhöriga att marginaliseras, lätt glömmas bort eller åsidosättas.

Cheferna lyfte även fram att det var viktigt att besöka sin personal ute i verksamheten. Det handlade om att ställa frågor och visa sig intresserad av hur saker genomfördes i praktiken. Det framhålls att man som chef bör vara öppen, nyfiken, lyhörd och förmedla en positiv bild av samverkan. Det gäller att entusiasmera sina underställda för att det ska skapas goda förutsättningar för god samverkan. Inte minst sågs det som viktigt att hitta tid för samverkan eftersom tid sågs som en bristvara. Cheferna behövde vara tillgängliga för att bistå, stödja och hjälpa sina medarbetare.

2.8 Chefers möjligheter att påverka

Det är viktigt att skapa en tydlig relation till motparten vid samverkan, är något som nämns i intervjuerna. Tydligheten handlar om att undvika missförstånd, påminna motparten om vad man kommit överens om och även vara tydlig med att gå vidare med ouppklarade frågor på högre nivå.

> *”Jag vet vi hade en part som inte gjorde det vi kommit överens om. Då får man vara tydlig och återkomma, återkomma och återkomma. Tillslut får man lyfta upp det på högre nivå. Så det blir en påtryckning. Strategin är att vara tydlig.”*

Några beskriver även vikten av att tillämpa olika incitament när de ska driva på i de fall det inte händer särskilt mycket med det man hade kommit överens om. Eftersom man tillhör olika organisationer finns det inget mandat att agera i andras organisationer. Det behövs därför skapas kombinationer av incitament för att få till goda skäl för andra parter att få samverkansfrågorna mer prioriterade.

> *”Det behövs en kombination av både morot och piska för att det ska hända saker.”*

Flera lyfter även fram betydelsen av att själva behöva göra en betydande insats. Det går inte att smyga sig från sitt eget ansvar. Vid samverkan mellan två parter är de själva en halv del av det hela, vilket betyder att de själva är en stor del av det resultat som skapas. Genom att se sig själv i spegeln kan de även uttala sig om den samverkan man ämnar bedriva. Samverkan kan ses som en spegelbild av en själv.

> *”Som jag upplever samverkan är det mycket en spegelbild av en själv. Det är en bra ingång att se sig som en halv part i det hela.”*

Det gäler också att samla på sig egen erfarenhet av samverkan. Framför allt när man ställs i situationer där det inte finns några fastställda spelregler. Då prövas tilliten i relationen.

> *”Jag har erfarenheter av samverkan även när det inte finns några spelregler. Jag har erfarenhet av samverkan på djupt vatten, när man inte vet vad som gäller.”*

De intervjuade menar att spelreglerna går att tillämpa men bara till en viss gräns. Alla situationer kan inte förutses. Det gäller också att i efterhand kunna lösa situationer som blivit tokiga.

2.9 Chefernas handlingsutrymme – att påverka samverkan

Respondenterna berättade om vilket handlingsutrymme de upplevde fanns att påverka samverkan. Samtliga svarar att de upplevde sig ha goda möjligheter till detta i sina roller som chefer. Här fanns ett formellt mandat att påverka samverkan genom att ta initiativ och kontakta enheter som är gynnsamma att samarbeta med. ”Jag har möjligheter att bjuda in folk till samarbete och fundera över hur vi kan använda varandras resurser på ett bra sätt.” Någon menar också att man som chef har ett informellt mandat att påverka samverkan eftersom man är en person som personalen lyssnar på. Någon av de intervjuade betonade även att alla medarbetare har möjligheter att påverka samverkan bara de ser värdet av denna. Andra hänvisade till att man som chef sitter med i olika forum där man ges möjlighet att påverka. ”Jag har möjlighet att lyfta de frågor som är angelägna att prata om” och ”jag sitter också i en ledningsgrupp som kan påverka saker”. En av de intervjuade

berättar att hon ingår i centrala samverkansgrupper med flera huvudmän inblandade, men att det ofta blir problematiskt när det uppstår avvikelser i samarbetet. Med olika viljor är det inte alltid så lätt att styra upp det hela och då får man enligt intervjupersonen lyfta problematiken och fokusera på det som kan göras bättre. Samverkan handlar inte bara om dynamik och påverkan utan också om timing. Det handlar om att aktiviteter ska länkas ihop på ett ändamålsenligt sätt. I flera fall gjordes det reaktivt när det inte fungerade. Flera menade att det då var för sent eller fel tillfälle eftersom positionerna i regel var låsta. Samtidigt säger flera att när samverkan löper på och fungerar då tar man det för givet utan att alltid uppmärksamma och reflektera varför det löpte på bra.

De flesta vård- och omsorgschefer tycker inte att samverkan är särskilt resurskrävande. Några beskrev att samverkan uppfattades som alltför tidskrävande vilket tog för mycket energi i anspråk. ”Den är inte resurskrävande för man måste underhålla samverkansrelationerna och det måste få ta tid med möten och sådant.” Det anses bli mer resurskrävande om man inte samverkar. Samverkan anses vara väl investerad tid. ”Samverkan tar tid inledningsvis men ger mer tid i slutändan” och ”samverkan kräver resurser men man är så van att samverka nu så man använder tiden effektivt.” En av respondenterna menar att samverkan inte är resurskrävande om det kommer ut något bra från mötena. Skapar samverkan däremot ingen nytta är det onödig tid som går åt. Någon menar att det blir krävande om man inte pratar klartext med varandra, det vill säga om man egentligen inte vill samverka men låtsas vilja det. Ytterligare någon menar att det kan vara krävande att få ihop tider till möten. Det påpekas också att samverkan kan påverka ekonomin på ett positivt sätt så att man kan spara resurser. Flera av intervjupersonerna nämner också att de önskar ytterligare samverkan och att det vore positivt om samverkan kom i gång inom fler områden.

2.10 Sammanfattning

Samverkan upplevs av vård- och omsorgscheferna som något positivt och som en naturlig del av verksamheten. Samverkan handlar främst om att ge den enskilde brukaren ett så gott omhändertagande som möjligt. Samverkan brukar ge en bättre helhetsyn på brukarens problematik. Samverkan anses överlag fungera bra och respondenterna tycker att de har stora möjligheter att påverka samverkan och att denna inte är alltför resurskrävande. För att samverkan ska bli bra finns det ett antal faktorer att uppmärksamma. Det

gäller enligt intervjupersonerna att skapa tydlighet när man tecknar avtal, gör rollbeskrivningar och förankrar samverkan väl i organisationen. Det gäller också att hitta rätt personer med rätt mandat och relationen mellan de ingående parterna ska präglas av tillit och förtroende. Själva samverkansmötena upplevs också som viktiga för en god samverkan liksom även det formella kring dem med dagordning och minnesanteckningar.

Ledningen behöver visa att de tycker att samverkan är viktig, anser respondenterna, eftersom ledningen blir en förebild och är normbildade genom sina uttalanden och visioner. Cheferna behöver således ta ansvar för vad man har kommit överens om och agera efter det. De behöver stötta sina medarbetare för att visa att samverkan är viktigt. De behöver medverka i olika aktiviteter för att visa att samverkan är viktigt samt ge medarbetarna tid och möjligheter att samverka med andra. Det handlar om att ta sig tid att mötas. Bli överens om syftet med samverkan och att arbeta efter detta, vilket bygger på att det finns en god kommunikation och informationsöverföring mellan parterna som samverkar.

Vikten av att utvärdera samverkan uppmärksammas också. De intervjuade beskriver även utmaningar med samverkan. Denna anses inte bli bra om de ingående parterna inte vet syftet med samverkan, om kommunikationen mellan dem brister, om det uppstår tvister om ekonomin eller om tiden är en bristvara. Det gäller enligt respondenterna att beakta dessa faktorer och arbeta för att de minimeras. Samverkan behöver vara integrerad i den mer generella verksamhetsutvecklingen. När de intervjuade blickar framåt menar de flesta att de är nöjda med hur samverkan ser ut idag.

3. Analys av chefernas strategier

3.1 Inledning

Forskning som har ambitionen att identifiera framgångsfaktorer vid samverkan är tämligen samstämmig om att det inte finns någon enstaka framgångsfaktor, utan samverkande verksamheter måste förhålla sig till flera faktorer. Det gör i sin tur att det är svårt för en utomstående att enkelt uttala sig om samverkan i enskilda fall är lyckad och ska fortgå eller inte. Även i den här studien kan mönster i våra intervjuer tolkas i termer av redan kända faktorer som gemensamma mål och syften, gemensam ledning, vikten av arenor och kommunikation samt tydliggöra roller och ansvar. Sammantaget är det faktorer som ska underlätta gemensam förståelse, i betydelsen att bli medveten om på vilka olika sätt vi kompletterar varandra samt vilka strukturella och kulturella förutsättningar dessa olikheter vilar på. Med denna förståelse kan det vara lättare att ”dela värld”.

I det följande kommer tre olika analysspår att beskrivas. Det första analysspåret kan läsas som en empirnära tolkning av våra intervjuutsagor. Här hand-lar det om att sortera och lyfta fram det som uttrycktes i intervjuerna. Det andra analysspåret relaterar till de strategier som befintliga styrsystem och de kommunala cheferna verkar under. Här handlar det om att tydliggöra, sätta samman och tolka. Det tredje analysspåret analyserar vad som sades mellan raderna om samverkan och strategi. Här påtalas, i likhet med flera andra, svårigheten med att leda samverkan och att chefer lätt kan tendera att kapitu-lera inför denna uppgift.

3.2 Det strategiska arbetet

I det insamlade datamaterialet finns det flera exempel på strategiska val som cheferna gör för att hantera samverkan med andra organisationer. Det är framför allt tre inriktningar på det strategiska arbetet som går att identifiera. Dessa är relationsstrategi, ansvarsstrategi och selekteringsstrategi.

En central strategi som framkommer i studien är *relationsstrategin*. Den handlar om att läsa av och tolka sin samverkanspartner. Det gjordes främst

genom beteendemönster, värderingar, graderingar, kompromissvilja, beslutsmandat, mikrokoder och historiska händelser. På så sätt kunde parterna veta hur olika frågor skulle hanteras, vilket beslutsmandat och rang olika personer hade och i vilken grad de hade vilja och möjlighet att kompromissa. Organisationer har ofta en historik att förhålla sig till. Genom samverkan blev det enklare att förstå och tolka betydelsen av olika historiska händelser. Över tid får parterna möjlighet att lära känna varandra och får då möjlighet att bygga upp en förtroendefull relation som stärker möjligheterna att nå gemensamma mål. Relationen bygger på förtroende och tillit som upparbetas och ackumuleras över tid. När det är uppbyggt blir beslutsvägarna kortare, förståelsen för andras perspektiv förenklas och utbytet blir mer långsiktigt. En förutsättning för att långsiktig samverkan ska etableras är att det inte är för stor personalomsättning. Personalomsättning kan leda till att det är svårt att bygga förtroende, etablera relationer och få möjlighet att behålla dessa långsiktigt. Det som byggts upp finns då inte kvar utan behöver återuppbyggas löpande. Om relationen mellan samverkansparterna går att upprätta, utveckla och behålla upplevdes det som ett viktigt incitament och stöd.

Den andra inriktningen har vi benämnt *ansvarsstrategin*. Den handlar om att parterna tillsammans känner ett gemensamt ansvar för den verksamhet man planerar, bygger och utvecklar. Genom att ta fram och driva gemensamma frågor bidrar var och en till att lösa frågor som är svåra att lösa på egen hand. I ansvarstagandet låg att de frågor man åtog sig även skulle genomföras i praktiken. På så sätt byggdes en förtroendefull relation upp. Det handlade även om att låta sig företrädas av andra och ge förtroende åt andra att låta dessa företräda en i olika frågor. Här gällde det att få parterna att känna att frågorna var viktiga att lösa för att på så sätt hitta en känsla av gemenskap och samhörighet för att upprätthålla en överbyggnad. Om parterna inte kände ansvar för frågorna ökade osäkerheten. Med ökad osäkerhet tilltog även risken för att göra fel. Samverkan handlar om att gå över gränser, ta ansvar och kunna gå in och utföra varandras uppgifter. Även när risken för att bli ifrågasatt eller göra fel ökar gäller det att ställa upp och bidra till den gemensamma konstellationen. Genom väl inarbetad samverkan kunde riskspridningen öka (mellan organisationer och professioner), vilket gjorde att det fanns fler parter som var informerade, kunde vidta åtgärder och täcka upp för varandra. I samverkansarbetet handlade det om att få till en gemensam känsla av ansvar inför olika frågor. Detta var en utmaning, inte minst i tider av striktare budgetkrav, omorganisation och förändring.

Den tredje inriktningen har vi benämnt *selekteringsstrategin*. Den handlar om att välja områden där samverkan är mest realistisk, praktisk och möjlig. Att samverka inom områden som var möjliga och inte minst viktiga för att lösa brukarens/patientens situation. Men också att strategiskt lägga tid och kraft på att selektera ut områden där samverkan uppfattades ge god effekt. Ett sätt att manifestera långsiktigheten var att realisera gemensamma planer samt undvika att gå med i samverkansprojekt där det saknades en långsiktig ambition. Cheferna som intervjuades beskrev hur de undvek att gå med i projekt som inte hade långsiktiga ambitioner. På så sätt sparade man resurser och energi som kunde användas i andra mer beprövade konstellationer. Det gällde även att välja ut samverkansområden med god potential där erfarenheterna och utsikterna var goda. Urvalet av potentiella samverkansområden gjordes löpande och styrdes i hög grad av aktuell dagordning. Genom selekteringen styrdes även vilka personer som skulle vara med i samverkanskonstellationen. Det var viktigt att de som medverkade hade liknande mål, drivkraft, mandat och resurser. Det gjorde att förutsättningarna var goda för att samverkanskonstellationen skulle generera resultat. En ytterligare del som selekterades var den personal som avdelades att arbeta med samverkan. Cheferna försökte hitta medarbetare som var erfarna och hade lång erfarenhet av att samarbeta med andra organisationer. Detta kan ses som en förebyggande insats för att inte hamna i svåra lägen.

3.3 Samverkan i ljuset av målrationalitet

En viktig utgångspunkt i de studerade samverkansambitionerna handlade om ökad medvetenhet om mål och målarbete. Samverkan underlättades om det gick att utveckla gemensamma målbilder och en gemensam ambition. Det är ett målinriktat arbete som är vanligt inom många offentliga verksamheter, men de samverkande parterna kan inte enas om mål såvida man inte samverkar. Arbetet är inte lätt, i synnerhet eftersom samverkansmålen ofta konkurrerar med verksamhetens huvudmål. Det är därför viktigt att länka styrning av samverkan till andra former av styrning som verksamheterna också är föremål för. Gemensamma målbilder konkurrerar inte bara med andra mål, utan även med andra styrpraktiker.

3.3.1 Olika styrpraktiker . . .

Offentlig välfärdsproduktion styrs och samordnas utifrån flera olika parallella ledningsfilosofier. För det *första* är mycket av offentlig verksamhet styrd av

lagar, förordningar och interna regler. Övergripande ideal om likvärdighet manifesteras i standardiserade processer och en väl utvecklad praxis i befattningsbeskrivningar och reglementen. Stark specialisering som kännetecknas av formell kompetens och hög grad av formalism är också kännetecknade för regelstyrningen. Ledningen ska försöka förutse alla tänkbara händelser i verksamheten och utformar regler för hur dessa ska hanteras. För det *andra* har målstyrning de senaste decennierna alltmer genomsyrat offentlig verksamhet, vilket ofta sker parallellt med regelstyrning. Ledningen anstränger sig för att ta fram avgränsade uppgifter och mål som idealt skall vara lätta att mäta och följa upp. Varje verksamhet får en ansvarig chef, som får frihet att sköta verksamheten efter egen bedömning och utvärderas utifrån uppsatta mål. För det *tredje* agerar personalen professionellt med stor frihet utifrån sin professionella kunskap och sina yrkesetiska normer. Dessa normer kan liknas vid implicita regler. De har formats genom utbildning och praxis vilket gör att de formas utanför verksamheten. Gemensam kunskap och språk underlättar samordning vilket styr vardagsarbetet mer än regler och mål. En professionell organisation har på så sätt stora möjligheter att hantera problem inom rådande grundmönster, men svårare att åstadkomma radikal förändring. En *fjärde* filosofi som under det senaste decenniet alltmer uppmärksammats är idén om en lärande organisation. Det handlar om att medarbetarna ska bemyndigas i verksamhetens utvecklingsarbete. Det går ut på att medarbetarna ”ska bli sina egna chefer”. En grundprincip är att medarbetare vill lära sig att utveckla sin verksamhet, agera utifrån sin egen bedömning och ha frihet att välja det bästa i den aktuella situationen. Medarbetaren ska samtidigt ansvara för att planera, utföra och utveckla verksamheten. En förutsättning är ökad strategisk medvetenhet och en breddad kompetens om verksamhetens betingelser. Detta gör att verksamma bör identifiera sig med sin organisation och dess uppgift i samhället, snarare än sin profession.

3.3.2 . . . påverkar organisationsform . . .

De fyra styrfilosofierna ligger ofta till grund för val av organisationsform (vem ska göra vad och hur samordna), val av formella styrmedel (budget, mått och uppföljning) och informella styrmedel (kultur, koder och värdegrund). Flera studier har även visat att överkonsumtion av styrning kan ge upphov till en tilltagande styrträngsel för både chefer och medarbetare, vilket har benämnts överorganisatorisk styrning (Björk, 2013) eller överdos av styrning (Siverbo & Åkesson, 2009). Vi menar att denna insikt om strategiers organisatoriska

inbäddning har avgörande betydelse för att vi ska utveckla strategier för samverkan.

Det finns med andra ord en väl utvecklad intern styrpraktik som offentliga verksamheter har att beakta, och som också förstärker ett vertikalt fokus inom många verksamheter. Vid interorganisatorisk samverkan måste respektive verksamhets vertikala styrpraktik beaktas. Detta måste ske samtidigt som den horisontella styrningen utvecklas. På samma sätt som samverkan utvecklas under genomförandet, utvecklas också den horisontella styrningen. Den sker sällan med direktiv utan i regel genom vädjan, argumentation och övertalning, som i flera fall leder till samråd, kompromiss och konsensus.

3.3.3 . . . och ger komplexitet i samverkan

De chefer som intervjuats i denna studie är väl medvetna om den överorganisatoriska styrningen och att den ökat och blivit alltmer komplex över tid. Särskilt betonades alla de system som chefer ska verka i och rapportera till. Istället för att skapa ytterligare en ny styrform, samverkansstyrning, var det flera som menade att befintlig målstyrning kunde utvecklas från att beakta nedbrytningen av målen till att även beakta organisationens gemensamma målarbete. Här är det viktigt att skapa en bred strategisk medvetenhet om varför vi samverkar och medvetenhet om vilka strukturella förutsättningar samverkande parter verkar under. I regel lär man sig detta under tiden man samverkar, men olikhet parterna emellan kan skapa en initial frustration. Vi har hört exempel om att till synes små bagateller kan uppfattas som skav. Som en illustration beskrevs följande från samarbetet mellan sjukvård och äldreomsorg. I samband med semester berättade den ena parten att man tänkt stänga avdelningar och när man frågade samverkanskollegan om stundande semesterperiod så trodde man att samverkansparten också stängde ned sin verksamhet. I själva verket skapade stängda avdelningar på sjukhuset ett merarbete för kommunen. Okunnigheten om varandras förutsättningar skapar irritation och verkar som ”smågrus i skon” när man samverkar. Idealt vore att innan samverkan startar involvera chefer och medarbetare. Samverkansarbetet behöver vara sådant att ingående parter ser helheten, i linje med ledningsfilosofin.

Samverkan rörande kommunal omsorg, exempelvis hemsjukvård, avser både profession, organisation och huvudmän vilket syftar till att generera både stordriftsfördelar och kompletterande fördelar. Huvudmännen försöker skapa stordriftsfördelar genom att göra gemensam sak kring en viss mål-

grupp. Genom samverkan koordineras olika yrkesgrupper och professioner så att de på ett bättre sätt kan svara mot individuella behov. I båda fallen gäller det att komma överens om hur de ska agera tillsammans. Det vedertagna styrsättet för att tillgodose att ambitioner möts är som sagt målstyrning. På samma sätt som samverkan många gånger utvecklas i skuggan av den hierarkiska styrningen, påtalar de intervjuade svårigheten med att utveckla gemensamma mål vid sidan om de mål som varje ingående part också har att leva upp till. Även här förefaller de gemensamma och horisontella målen med samverkan leva i skuggan av hierarkiska och vertikala mål. Den egna verksamhetens prestationsmål, kvalitetsmål, besparingsmål och budgetmål trumfar i regel ut gemensamma målbeskrivningar. Att ändra denna slagsida tar tid.

Eftersom ingångsvärdena vid samverkan ofta är organisationens interna mål tar det i regel tid att utveckla de gemensamma målen. Att gemensamt konkretisera utifrån en specifik samverkansaktivitet handlar om att göra gemensam sak kring en viss målgrupp och att ett tvärprofessionellt arbetssätt är till gagn för berörda brukare. Att utveckla gemensamma mål för flera organisationer är inte en enkel uppgift. Det sker utifrån att ingående parter har olika förutsättningar vilket kan skapa samverkanshinder. Det är därför inte ovanligt att det uppstår en uppfattning om samverkanskostnader vilket skapar en frustration. Den tid som behöver läggas på samverkansmöten (komma överens om vart man vill, reducera hinder och staka ut den framtida riktningen) samt att hantera en upplevd frustration över mötens bieffekter kan leda till minskad tid för kontakter med brukare och patienter.

3.4 Behov av att konkretisera samverkan på olika sätt

I avsnitt 3.2 beskrevs vad vi kallade relationsstrategin, ansvarsstrategin och selekteringsstrategin. De strategierna kopplat till målarbete och de förhandlingar som alltid är närvarande vid arbetet med att finna gemensamma mål, handlar bland annat om att finna, ge och ta mål. Härmed kan strategierna också fungera som smörjmedel vid målformulering och förhandling. Vid förhandlingar finns alltid överväganden och mål som man själv kanske inte prioriterar men som man vet att motparten ger företräde åt. Det handlar om mål som man kan vara beredd att stödja för att få igenom samverkan. Det blir ett förhandlingsspel där parterna får ge avkall på sina egna frågor till förmån för frågor de inte prioriterat lika högt om de fått välja på egen hand. Professioner som är verksamma i olika organisationer kan exempelvis enas om verksamhetens och patientens bästa utifrån sina olika preferenser, och

härigenom försäkra sig om bättre förutsättningar för samverkan. På motsvarande sätt kan ledningens huvudmän enas om indikatorer och mål för att få igenom samverkan. Som i allt målarbete är det nödvändigt med en balans mellan ekonomi och skalfördelar å ena sidan och verksamhet och utveckling å den andra. Båda perspektiven behövs och eftersom förhandlingsprocesserna kring samverkan i regel upprepas minskar också incitamentet att vara oärlig eller att medvetet försöka lura varandra.

Det handlar således om att utveckla mål som konkretiserar önskade samverkansvinster. Detta var något som flera chefer återkom till som en svår utmaning. I synnerhet om man är omgärdad med många olika propåer om styrning. Detta faktum gör att parterna vill ha snabba samverkansvinster inom den egna verksamheten, när det istället handlar om i vilken grad samverkan kan höja kvaliteten för brukarna/patienterna.

3.5 Vem har ansvaret för samverkan och vad betonas för framgång?

Det som händer vid samverkan är att den traditionella hierarkiska beslutsordningen utmanas. Den linje som traditionellt hänvisas till när det gäller vem som beslutar om vad och hur delegationsordningen ser ut får konkurrens om möjligheten, förmågan och rätten att fatta beslut i en viss fråga vid samverkan. Vid samverkan inträder andra aktörer som har sin tillhörighet i andra organisationer. Dessa aktörer är beslutsföra i en annan linjeorganisation eller tillhör gruppen professionella. Oavsett hur den exakta situationen ser ut har varje chef ett ansvar för sin verksamhet och tar löpande beslut om i vilket tempo frågorna ska drivas och hur samverkan ska konkretiseras gentemot övriga organisationer.

Chefernas upplevelser av vilka utmaningar som föreligger i samverkan med andra organisationer handlar bland annat om hur relationen mellan medarbetare och chef utvecklas i den egna organisationen. Det är hur ledningen tillsammans med medarbetarna lyckas uppnå målen som pekar ut riktningen för verksamheten (Tengblad, 2003; Crevani mfl., 2010; Alvehus, 2012). Det finns dock ett ramverk, vilket består av lagar, regler och politiskt beslutsfattande. Dessa förutsättningar är centrala, men i slutänden handlar det om på vilket sätt cheferna, tillsammans med medarbetarna lyckas skapa ett samverkansutrymme för det som bildas gemensamt. Det handlar om att vara tydlig om mål och syfte med samverkan, att förankra frågor hos medarbetarna samt att ge rätt person med rätt kompetens mandat och befogenheter. Utöver det behöver medarbetarbetena få tid att gå på möten och vara fria att förändra

sitt sätt att arbeta, men det handlar även om att kommunicera tydligt för alla om varför de ska samverka. Enligt de intervjuade har ledningen en viktig roll för att implementera samverkan. Det finns dock inget entydigt sätt för chefer att leda en verksamhet (Alvesson & Spicer, 2012). Beroende på verksamhet finns det olika behov av ledning och styrning. Eftersom det i flera fall handlar om ledning av professionella yrkesgrupper behöver ledningen anpassa sina styrsignaler så att medarbetarna uppfattar den som väl avpassad och relevant (Alvehus, 2012).

Det cheferna i studien lyfter fram som centralt för att kunna implementera samverkan är att involvera personalen så att det inte bara blir några få som upplever delaktighet utan att samverkan blir angelägen för flertalet medarbetare. För att lyckas med detta anser cheferna att de behöver entusiasmera sina medarbetare för att de ska bli involverade, få en positiv bild och känna sig delaktiga. Dessa beskrivningar ger vid handen att cheferna har en föreställning om att medarbetare behöver motiveras eller coachas för att vara intresserade av olika arbetsuppgifter, vilket även är en vanlig uppfattning i ledarskapslitteraturen (Alvehus, 2012; Yukl, 2012). Detta är en form av kulturstyrning som har en riktning mot meningsskapande, vilket är en styrform som används för att påverka inställningar, attityder och värderingar. Denna form av styrning anses vara motiverad när det kan vara svårt att se ett tydligt resultat för verksamheten och där processen i genomförandet är oklar eller är svår att mäta (Ouchi, 1979; 1980). Professionellt utövande av välfärdstjänster präglas i flera fall av en komplexitet och oklarhet i såväl tjänstens karaktär som i relationen mellan den professionella utövaren och den som står som mottagare av tjänsten. En komplexitet som ökar när organisationer och professionella medarbetare går in i samverkan. Problemet med att försöka styra genom attityder är att dessa är uttryck för gemensamma värden som ofta visar sig grundade i ledningens föreställningar om verksamheten snarare än de professionella utövarnas. Det finns således en kritik mot kulturstyrning och frågan är hur långt ledningen kan gå i att försöka bestämma vilka normer och värderingar de professionella ska ha (Alvehus, 2012).

Det som är framträdande i intervjuerna är att cheferna gärna använder strategier som att involvera och ge medarbetarna utrymme för att kunna samverka. Dessa strategier kan verka rimliga framför allt eftersom styrning av samverkan medför ett behov av andra former av styrning än den traditionella linjestyrningen. Olika former av nätverksstyrning kommer vid samverkan att komplettera och ersätta den hierarkiska styrformen. Dessa former av styrning

involverar flera aktörer i en horisontell styrning inom vilket det behövs en väl utvecklad kommunikation och koordinering mellan aktörerna (Sørensen & Torfing, 2007).

Det är dock inte lika framträdande i intervjuerna med cheferna hur de tar ansvar för att det utvecklas samverkan mellan olika organisationer. Ansvaret i en hierarkisk linjestyrning är tydligt utstakad. Samverkan är ett ansvar för cheferna, men i den horisontella styrningen är detta inte lika framträdande. Här finns en otydlighet och utrymme för tolkning. Även om flertalet myndigheter idag har inskrivet i lag, förordning, regleringsbrev och interna styrdokument att de ska samverka med andra organisationer är det oklart hur detta ska ske i praktiken, vem som tar ansvar för resultatet eller hur brist på resultat ska utkrävas. Inom detta område är sanktionsmekanismerna för svaga. Det finns även exempel på när professionella grupper är motiverade att samverka, men där det är otydligt hur ansvarsfördelningen bör se ut. Där chefer trots motiverad personal väljer att inte implementera vedertagna metoder och där det finns en brist i tydlighet och ansvar (Johansson, 2010). Det finns också studier som visar att styrning genom professionella grupper inte alltid är till gagn för de brukare som förväntas erhålla en kvalitativt bättre insats vid samverkan. Det kan då uppstå en oklarhet om vem som är ansvarig för att överenskommelser inte följs, att beslut inte tas eller inte följs (se Johansson, 2013). Det finns ett behov av att samverka inom olika kommunala verksamheter och den generella uppmaning som finns i såväl regelverk som i allmänna föreställningar om vikten av att samverka gör att utmaningen många gånger inte är att motivera medarbetare eller professionella grupper. Det handlar snarare om att chefer behöver ta ansvar för samverkan och motverka att villrådighet och oklarhet uppstår för medarbetarna. Denna studie visar att på den punkten är cheferna inom kommunernas vård och omsorg något oklara.

4. Om chefers strategier

4.1 Studiens tre centrala iakttagelser

I den här studien av chefer inom kommunal vård och omsorg har vi särskilt uppmärksammat chefernas strategier för att implementera samverkan i den verksamhet de är ansvariga för. Här har tre iakttagelser gjorts. Den *första* handlar om att cheferna väljer olika inriktningar för sitt strategiska arbete. En form av situationsanpassat strategiarbete beroende på vad samverkan har för syfte och med vilka aktörer som samverkan ska genomföras. Här kan tre inriktningar skönjas. En inriktning är att relationen till andra organisationer är viktig. Det gäller att hantera och förstå andra parters drivkrafter och intressen. Den andra inriktningen handlar om att parterna tillsammans känner ett gemensamt ansvar för den gemensamma verksamheten. Den tredje inriktningen handlar om att välja inom vilka områden samverkan är möjlig. Här gäller det att samverka inom områden med en långsiktig ambition. Det kan därför konstateras att variationen i vård och omsorgschefernas strategiarbete är stor och ofta betingad av hur den konkreta situationen uppfattas.

För det *andra* konstateras att chefer inte bara har i uppdrag att få till stånd och genomföra samverkan med andra. Flera påtalar att deras huvudsakliga uppgift handlar om att ansvara för den egna verksamheten. Det finns således en intressekonflikt som inte minst manifesteras i den mängd styrsignaler som chefer är föremål för och som de också ska utföra. Studien har också uppmärksammat vikten av chefers förståelse i vilket övergripande styrsammanhang man verkar i, och att denna förståelse är av stor betydelse för hur konkreta samverkansaktiviteter genomförs.

För det *tredje* har det noterats att cheferna upplever ett oklart chefsansvar vid samverkan. Chefskap handlar till stor del om att skapa förutsättningar för sina medarbetare, som då genomför själva arbetet. Samverkan där linjestyrningen utmanas eller kompletteras med horisontell styrning är i viss bemärkelse lösare reglerad. Här handlar synlig framgång till stor del om hur olika professionella, som ofta har stor självständighet, kan samarbeta och ta ansvar samtidigt som mandat och rollrelation blir otydlig. Det är uppenbart att balansen mellan hierarkisk linjestyrning och horisontell styrning leder till

oklarhet i ansvarsfördelningen, vilket kan leda till diffus arbetsdelning och mandat för arbetets utförande för såväl chefer som medarbetare. Här kan chefer behöva tillägna sig andra uttryck för att utöva sitt ledarskap då den traditionella chefsrollen inte är lika väl anpassad till den vertikala formen av styrning.

4.2 Praktiska implikationer

Studien har uppmärksammat att strategi i praktiken kan vara många olika saker. Denna insikt är ingalunda förvånande eftersom just strategibegreppet handlar om att hantera synkrona situationer och ta sig ur kniviga lägen. Vi menar dock att variationsaspekten av strategi är värd att uppmärksamma. I det här avsnittet ska vi därför mer ingående beskriva studiens implikationer. Det finns inte en uppsättning verktyg för hur man gör en fungerande och väl avpassad samverkan. En sökning på begreppsparet ger istället träffar på begreppet evidensbaserad praktik och på flera sidor uppmärksammas där dels det fält som är föremål för denna studie – kommunal omsorg i samverkan – dels behov av förbättrad samverkan. Medlet att nå målet förbättrad samverkan är att skapa *gränsöverskridande ledningsstrukturer*, parallellt med ett kunskapsbaserat arbetssätt (vilken är mer inriktat mot själva behandlingssituationen).

En väsentlig förutsättning för att skapa *gränsöverskridande ledningsstrukturer* är att berörda parter får reda på hur de ska tänka och agera. Det är först då man intellektuellt kan inhägna och tala om något gemensamt. Med avseende på den uppgift man har framför sig (samverkan inom äldreomsorg, funktionshinder, psykiatri etc) kan man sedan försöka komma överens och bestämma vad som ska vara eget och gemensamt för respektive organisation. Föreliggande studie har uppmärksammat variationen kring användandet av strategier vilket kan vara ett bidrag för att förstå komplexiteten i de gemensamma ledningsstrukturer som skapas vid samverkan. Frågan är vilka funktioner en gränsöverskridande ledningsstruktur skulle kunna ha? Syftet med ett gränsöverskridande stöd- och ledningssystem är framför allt att hjälpa medarbetare som samverkar med att koncentrera sig på det väsentliga. Detta kan göras genom att klargöra roller, ansvarsfördelning och säkerställa att organisationernas samverkansarenor fungerar bra och på så sätt skapa gynnsamma förutsättningar för medarbetarna.

Studien ger även ett bidrag till diskussionen om hur relationen chef och professionella kan utvecklas vid samverkan. Samverkan löser sig inte av sig

självt, det är många gånger frustrerande och mödosamt för inblandade parter. Det handlar i hög grad om att bygga upp förtroendefulla samverkanskonstellationer i skuggan av etablerade hierarkier. Gemensamma gränsöverskridande stöd- och ledningsstrukturer är ett viktigt inslag i arbetet, men lika viktigt är att olika relationer tydliggörs. Härigenom reder man också ut frågor om mandat och förväntan. Utan att vi explicit talat om begreppet mandat menar vi att studien som behandlat strategier och strategiers inbäddning i en vidare styrpraktik kan tjäna som underlag när mandat och fördelning diskuteras.

4.3 Fortsatt forskning

I denna studie har kommunala vård- och omsorgschefers samverkansstrategier varit i fokus. Vi har uppmärksammat olika samverkansstrategier, hur samverkan är inbäddad i en omfattande styr- och ledningspraktik samt vikten av att utveckla relationer mellan chefer och professionella vid samverkan. Men eftersom samverkan även involverar andra parter behöver vi få mer kunskap om på vilket sätt gränsöverskridande ledningsstrukturer kan balansera styrningen mellan den enskilda organisationens mål och de gränsöverskridande mål som samverkan medför. En angelägen studie är därför att närmare undersöka ledningsorganisationens förmåga (eller oförmåga) att klara den balansen och vilka förutsättningar som krävs för att det ska vara möjligt. En sådan studie kan med fördel genomföras i ett sammanhang där två eller flera organisationer: kommunala, regionala eller statliga har kommit överens om att långsiktigt genomföra en gemensamt organiserad verksamhet, snarare än en projektfinansierad satsning.

I dessa fall då samverkan praktiseras mellan olika huvudmän sammanfaller inte förvaltningsorganisationens gränser med den så kallade territoriella gränsen. De olika organisationerna som samverkar har olika ansvarsområden som tillsammans bildar ett annat territoriellt område än vad som är fallet för den enskilde organisationen. Frågan är hur chefer kan använda sitt ledarskap för att utveckla strukturer som hanterar dessa gränser?

Referenser

Alvehus, J. (2012). *4 myter om professionella organisationer*. Lund: Studentlitteratur.

Alvesson, M. & Spicer, A. (red.) (2012). *Ledarskapsmetaforer: att förstå ledarskap i verkligheten*. Lund: Studentlitteratur.

Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory,* 18(4): 543–571.

Berlin, J. & Carlström, E. (2011). Why is collaboration minimised at the accident scene? – A critical study of a hidden phenomenon. *Disaster Prevention and Management*. 20(2): 159–171.

Berlin, J. & Carlström, E. (2013). The Dominance of Mechanistic Behaviour – A critical study of emergency exercises. *International Journal of Emergency Management*. 9(4): 327–350.

Berlin, J. & Carlström, E. (2015). Collaboration exercices; what do they contribute? – a study of learning and usefulness. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 23(1): 11–23.

Björk, L. (2013) *Contextualizing managerial work in local government organizations*. Doktorsavhandling. Institutionen för sociologi och arbetsvetenskap. Göteborg: Göteborgs universitet.

Christensen, T. & Laegreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reforms. *Public Administration Review,* 67 (6): 1059–1066.

Crevani, L., Lindgren, M. & Packendorff, J. (2010). Leadership, not leaders: On the study of leadership as practices and interactions. *Scandinavian Journal of Management*. 26: 77–86.

Freedman, L. (2013). *Strategy – a history*. Oxford: Oxford University Press.

Hood, C. (2005). The idea of joined-up government: A historical perspective. In Bogdanor (red.) *Joined-up government*. 19–42. Oxford: Oxford University Press.

Huxham, C. & Vangen, S. (2005). *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage*. London: Routledge.

Innes, J. E. & Booher, D. E. (2010). *Planning with Complexity. An introduction to collaborative rationality for public policy*. New York: Routledge.

Jensen, C. & Kousmanen, J. (2008). *Streta emot eller sträva tillsammans? Om samverkan, brukarmedverkan och komplexitet i Miltonprojekt i Västra Götalands län*. Göteborg, FoU i Väst, Rapport 5: 2008.

Jensen, C., & Trägårdh, B. (2012). *Temporära organisationer för permanenta problem. Om implementering av samverkansprojekt för unga som står långt från arbetslivet*. Skrifter från Temagruppen Unga i arbetslivet 2012:1. Ungdomsstyrelsen i Stockholm.

Johansson, S. (2013). Organisatorisk samverkan kring människor med sammansatta behov. I (red.) Axelsson, R. & Bihari Axelsson, S. *Om samverkan: för utveckling av hälsa och välfärd*. Lund: Studentlitteratur.

Johansson, S. (2010). *Implementering av Västbus: slutrapport från utvärderingen om införande av ny samverkansmodell kring barn och ungdom med sammansatt psykisk/psykiatrisk och social problematik i Västra Götalandsregionen och kommunerna i Västra Götalands län*. Göteborg: Göteborgsregionens kommunalförbund.

Klijn, E-H. (2008). Governance and governance network in Europé: An assesment of ten years of research on the theme. *Public management review,* 10 (4) 505–525.

Kvale, S. (1997). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.

Leat, D., Seltzer, K., & Stoker, G. (2002). *Towards holistic governance*. The new reform agenda. New York: Pelgrave.

Löfström, M. (2010). Inter organizational collaboration projects in the public sector: a balance between integration and demarcation. *The International journal of health planning and management,* 25(2), 136–155.

Löfström, M. (2013). Samverkansprojekt – om att konstruera gränser. I (red.) Axelsson, R. & Bihari Axelsson, S. *Om samverkan: för utveckling av hälsa och välfärd*. Lund: Studentlitteratur.

Mintzberg, H. (1994). *The rise and fall of strategic planning*. New York: Prentice Hall.

Montin, S. & Hedlund, G. (2009). Governance som interaktiv samhällsstyrning – gammalt eller nytt i forskning och politik? I (red.) Hedlund, G. & Montin, S. *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press.

Nonaka, I. & Zhu, Z. (2012). *Pragmatic strategy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Osborne, S. (2010). *The new public governance*. London: Routhledge.

Ouchi, W. (1979). A conceptual framework for design of organisational control mechanisms. *Management Science,* 25(9): 833–848.

Ouchi, W. (1980). Markets, bureaucracies and clans. *Administrative Science Quarterly;* 25:129–41.

Rhodes, R. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open university press.

Rövik, K-A. (2012). *Managementsamhället*. Malmö: Liber.

Siverbo, S. & Åkesson, J. (2009). *Överdos av styrning!* CIO Sweden 4, s. 32–35

SOU 2015:24. *En kommunallag för framtiden*. Stockholm: Fritzes.

SOU (1995:142). *Att röja hinder för samverkan, egenmakt och arbetslinje*. Delbetänkande av Storstadskommittén. Stockholm: Fritzes.

SOU (2000:114). *Samverkan. Om gemensamma nämnder på vård- och omsorgsområdet, m.m*. Stockholm: Fritzes.

SOU (2003:123). *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*. Stockholm: Fritzes.

Svenningsson, S. & Alvesson, M. (2014). Chefsliv. *Det ska fan vara chef*. Lund: Studentlitteratur.

Szebehely, M. (2001). *Välfärdstjänster i omvandling*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.

Sørensen, E. & Torfing, J. (red.). (2007) *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Tengblad, S. (2003). *Den myndige medarbetaren: strategier för konstruktivt medarbetarskap*. Malmö: Liber ekonomi.

Yukl, G.A. (2012). *Ledarskap i organisationer*. Harlow: Prentice Hall.

Bilaga 1 – Intervjuguide

1. Berätta om dig själv, din professionella bakgrund och din nuvarande befattning?
2. Hur skulle du beskriva/karaktärisera din roll som chef i organisationen?

3.a. Hur upplever du att samverkan med andra organisationer fungerar?

3.b. Berätta om dina erfarenheter, beskriv gärna utifrån något exempel.

4. Varför väljer ni i din organisation att samverka med andra organisationer?
5. Vilka möjligheter har du att påverka samverkan med andra organisationer?

6.a. Vilka utmaningar/svårigheter finns med samverkan?

6.b. Hur resurskrävande upplever du att samverkan är?

6.c. Vad överväger, är det vinst eller förlust att samverka?

7. Har du några goda förebilder i hur man samverkar på ett bra sätt, vilka?
8. Berätta om någon händelse där samverkan fungerat riktigt bra? Varför blev det bra, tror du?
9. Berätta om någon händelse där samverkan fungerat riktigt dåligt? Vilka effekter fick det?

10.a. Vilka osäkerhetsmoment upplever du finns vid samverkan med andra organisationer?

10.b. Kan du ge exempel?

10.c. Vilka strategier använder du för att hantera det?

10.d. Varför tror du att eventuella samverkanshinder uppstår? (tex makt, rädslor, osäkerhet)

11. Har samverkan mellan organisationer utvecklats/förändrats under den tid du varit verksam? Om ja, på vilket sätt?
12. Ställer samverkan andra krav på dig som chef? Vilka?

13.a. Hur upplever dina underställda medarbetare samverkan med andra organisationer?

13.b. Vad gör du som chef för att stödja dem?

14. På vilket sätt prioriterar du samverkan i förhållande till andra aktiviteter?

15. Hur arbetar du långsiktigt för att underlätta samverkan med andra organisationer?

16. Vad tycker du krävs för att få samverkan att fungera? (t.ex. möten, strukturer, rutiner, kompetens, uppmärksamhet, tid, pengar …)

17. Vilken betydelse bedömer du att:

- ledningen
- regler/lagar
- tillit/förtroende
- inarbetade rutiner
- utbildning

… har för samverkan med andra organisationer?

18.a. Vad är din erfarenhet av vad som händer efter det att samverkansprojekt avslutats?

18.b. Varför blir det så?

19.a. Hur skulle du beskriva att en god/ideal samverkan går till?

19.b. På vilket sätt skiljer sig denna beskrivning från det du har upplevt?

20.a. Om du blickar framåt, på vilket sätt skulle du önska att samverkan utvecklas de närmaste fem åren.

20.b. Vad tror du det får för betydelse för dig som chef