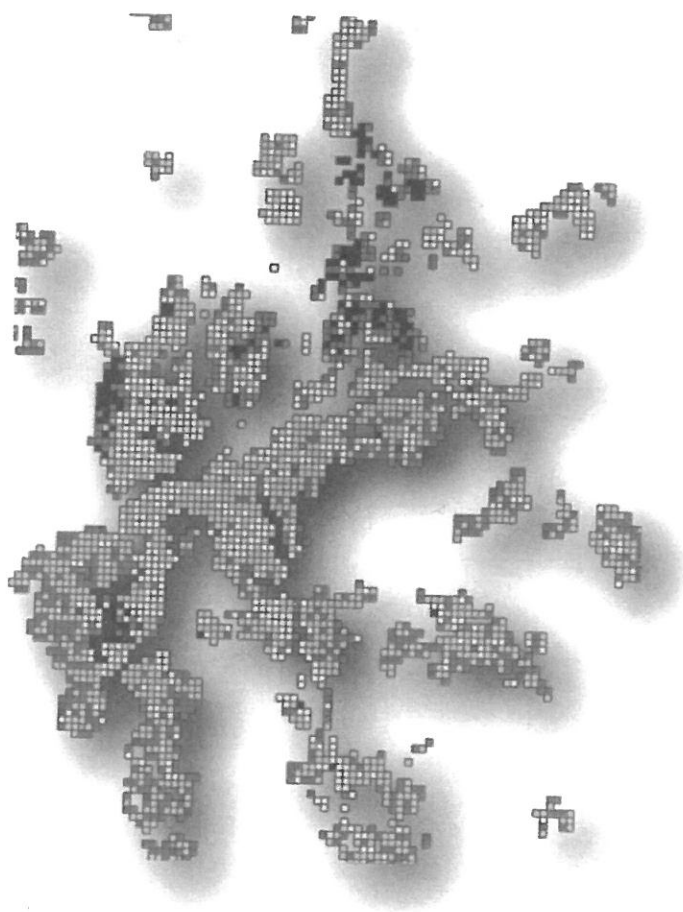


ATT VÄNDA UTVECKLINGEN

– från utsatta områden till trygghet och delaktighet



MAPIUS 26

Redaktörer: Manne Gerell, Per-Olof Hallin,
Kim Nilvall & Stig Westerdahl



19. OM ATT RULLA APELSIN: SAMVERKAN SOM SAMHAND- LING ELLER TIDSFÖRDRIV

Stig Westerdahl

Inledning

”Och sen satt vi där och rullade apelsin igen.” Det sprider sig ett igenkännande leende runt mötesbordet på polisstationen i ett av Sveriges särskilt utsatta områden. Kommunpolisens redogjorde för sitt senaste möte med en kommunal förvaltning, men beskrev samtidigt något allmängiltigt. Samverkan som anses vara så viktigt kan också upplevas som ett påbud uppifrån, ett slöseri med tid och verkningslöst för att lösa stadsdelens problem. Detta kapitel tar avstamp i denna skärningspunkt, där samverkan kan te sig oändligt tålmodsprövande men samtidigt framställs som något absolut nödvändigt.

Det är inte svårt att hitta uppmaningar till samverkan i polisarbetet i allmänhet eller i verksamheter med fokus på särskilt utsatta områden i synnerhet. I skriften ”Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete”³⁶⁷ beskrivs ett strukturerat arbete som Brå, Polisen och Sveriges kommuner och landsting ställt sig bakom. Boken innehåller nästan 100 sidor med detaljerade beskrivningar av både rutiner och blanketter, med ambitionen att vara ett konkret stöd och inspiration till samverkan mellan polisen och kommunerna i det lokala brottsförebyggande arbetet. Samverkan är också helt grundläggande för ”Polismyndighetens metodstöd mot organiserad brottslighet i localsamhället och utsatta områden”, där särskilt betydelsen av en gemensam lägesbild poängteras. Även i denna skrift är framställningen detaljerad, med kompletterande rapportblanketter som lokalpolis-

³⁶⁷ Brå (2016a).

områdena föreslås användas. Ett annat exempel är EST, ”Effektiv Samordning för Trygghet”, som Brå står bakom, där också strukturerade arbetsmetoder i samverkan betonas.

Det är vidare uppenbart att det förebyggande polisarbetet inte är det enda fält där samverkan framställs som fundamentalt. Den breda trend som förespråkar samverkan mellan olika myndigheter, företag och föreningsliv återfinns också inom hälsovård, med FINSAM som exempel där Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommuner och landsting samordnar rehabiliteringsinsatser i ett särskilt samordningsförbund. Motsvarande ambitioner går att hitta inom kollektivtrafik, avfallshandling, regional utveckling och stadsplanering plus en rad andra områden. Samverkan framstår som en patentmedicin som skrivs ut för många upplevda samhälleliga åkommor. Det finns forskare som pekat på att det är särskilt påtagligt när det gäller problem som är besvärliga att definiera och ännu knepigare att hitta lösningar på. Andra har uttryckt det som att dagens offentliga organisationer är ”dömda till samverkan”.

I kapitlet ska vi först behandla frågan om hur det kommer sig att samverkan kommit att framställas som så viktigt för att hantera en rad samhällsproblem. Efter det ska vi begrunda frågeställningen ”Hur kan det vara så svårt?”, alltså identifiera ett antal hinder för samverkan. Avslutningen uppmanar till reflektion och problematisering, eftersom de glada tillropen för ökad samverkan dominerar samtalet.

Varför samverkan som patentmedicin?

Det finns en rad orsaker till att samverkan nu framställs som oundviklig i en rad olika sammanhang. Här ska några av dessa behandlas; den svenska ämbetsstrukturen och dess historiska arv, övergången från ”government” till ”governance”, förekomsten av svårlosta samhälleliga problem (”wicked problems”) och slutligen projektifieringen av offentlig verksamhet. I någon mån hänger också dessa bakgrundsorsaker samman

Vi kan börja med den historiska tråden och idén att den svenska förvaltningsmodellen hänger samman med Gustav II Adolfs härjningar ute i Europa samt hur dessa kom att bidra till den statsmakt vi nu tar för given. Utgångspunkten var att det måste sättas en geografisk gräns för kungens beskattningsrätt och för de områden varifrån soldaterna kom. Territoriet

måste vara stort nog för att försörja de härjningståg som bedrevs. Det finns till och med historiker som föreslår att en anledning till intresset för krig bland 1600-talets makthavare var just att det gav en ursäkt för att bygga upp en nationell förvaltningsapparat och ett effektivt indrivnings-system. Nationalstaten och krigföring skulle förutsätta varandra, enligt detta tankesätt.

Hur som helst: det var i Oxenstiernas Sverige som kollegierna (föregångarna till dagens ämbetsverk eller myndigheter) formerades och en grund för deras verksamhet var just förbudet

”att blanda sig in i dens andres tjänst och ärenden, viljandes amplificera [utvidga, bredda] och vidga sin jurisdiction vidare än honom tillstår och är betrott”

1634 års Regeringsform enligt Wetterberg.³⁶⁸

I denna omständliga skrivning vilar konturerna till det vi idag kallar ”Stuprören” i förvaltningen och varför samverkan anses påkallat. Vi har i hundratals år byggt upp en ordning med självständiga förvaltningar som inte ska lägga sig i varandras arbete utan var och en sköter sitt. Att göra upp med denna tradition är ingen enkel uppgift. Problemet är kanske snarare att det finns en föreställning att det skulle vara lätt.

Statsvetare har länge, tillsammans med andra samhällsforskare, identifierat en glidning i hur samhället styrs: från det som kallas ”government” till ”governance”. Government står för den Oxenstiernska modellen, när nationalstater genom valda företrädare kunde bestämma politiken. Med globalisering, framväxt av EU och starkare regioner anses inte nationalstater längre ha kvar sin starka makt. Governance innebär att politik tas fram på annat sätt, ofta i nätverk där även frivilliga organisationer och företag deltar i arbetet med att arbeta fram politiska förslag. Det försvarar naturligtvis ansvarsutkrävandet när makten blir mer otydlig. Det innebär också att ett sorts nätverksarbete blir nödvändigt, när samspel utvecklas för att möta samhällsutmaningar. Denna övergång från central styrning till en

³⁶⁸ Wetterberg (2002).

interaktiv styrning av samhället, diskuteras inom statskunskap och förvaltningsforskning framför allt och bildar en annan del av bakgrunden till frågan om samverkan.

Som en del av förklaringen till att nätverksstyrning växer fram, brukar också problemens komplexitet föras fram. Här går det att göra exempler hur många som helst: fattigdomen och de växande klyftorna, kriminalitet och de former de tar sig i olika delar av staden, stora infrastruktursatsningar eller arbetsmarknaden och sjukskrivningsfrågor. Dessa problem är komplexa i meningen att de inte meningsfullt kan studeras enskilt, utan kräver en helhetssyn och förmåga att se samband mellan olika frågeställningar. Problemen berör också många olika aktörer, där olika former av samverkan uppstår och försvinner, de politiska förslagen kommer i strid ström och intressen står emot varandra. Det är detta som återspeglas i uttrycket ”wicked problems”.³⁶⁹

En annan del av samverkansfrågan hör samman med den växande förekomsten av projekt i offentlig verksamhet.³⁷⁰ Detta har uppmärksammat av olika forskare och kopplats samman med neddragningar av offentlig sektor, EU-medlemskapet och åtföljande EU-projekt, men också de fördelar tidsavgränsade satsningar ger för att testa olika lösningar. Samtidigt finns här något motsägelsefullt, eftersom projekt med samverkan blir ett sätt att samverka, där den ordinarie verksamheten inte berörs utan kan fortgå i vanlig ordning och samverkan med andra bedrivs avskilt. Det finns också iakttagelser som pekar på hur projekt alls inte är tidsmässigt avgränsade på det sätt som avses, utan att projekt ofta förlängs och kan bedrivs under en längre tid. I förhållande till att samverkan ofta bedrivs i projektform har det också väckts frågor om det inte riskerar att låsa in samverkansarbetet; det blir till en huvudvärk för projektdeltagare som får skapa former så att den ordinarie verksamheten kan fortsätta ostört och i sin vanliga form utan att störas av irriterande samverkanspropåer.

Varför är det så svårt?

Många av svårigheterna med samverkan framgår redan av den tidigare beskrivningen av hur behovet upplevs ha växt fram. Det finns en historisk

³⁶⁹ Rittel och Webber (1974).

³⁷⁰ Fred (2018).

styrningstradition i Sverige som betonar nationalstatens betydelse och gränser mellan olika ämbetsverk. Denna bakgrund krockar med det som förvaltningsforskare beskriver som en nutida övergång från "government" till "governance", alltså skiftet från centralstyrning till en mer interaktiv styrning i nätverksliknande former. Som en förklaring till denna förändring av samhällets styrformer finns också uppfattningen att dagens samhällsfrågor är mer komplexa än tidigare och att det därför också fördras andra sätt att möta dessa utmaningar. Här framstår därför, trots de uppenbara problemen, samverkan som ett svar och då ofta förlagda till projekt. Till denna beskrivning kan också läggas förklaringar som tar sitt ursprung i organisationsteorins tankar om hur organisationsbegreppet har förändrats.

En utgångspunkt för resonemang om organisationer i samverkan är att studera varför just **organisationsformen** föredras framför andra sociala former. Offentliga verksamheter som tidigare betraktades som arenor eller agenter blir till fullständiga organisationer med en lokal identitet, en hierarkisk form och rationalitet som drivkraft. Brunsson och Sahlin hävdar att denna förändring till organisationsform är viktig för att första förändringarna i europeisk offentlig sektor.³⁷¹ I nästa tankeled kan detta också väcka tankar om motstånd till samverkan.

Det är grundläggande frågor om organisationer som författarna ställer och när de visar hur organisationer skapas har de några konkreta exempel. Det finns sällan "skolverksamhet", "sjukhusvård" eller annan funktion, som tilldelas ett uppdrag ovanifrån. Skolor och sjukhus utgör istället organisationer med avsatt budget och klara avgränsningar mot andra enheter. Här utses chefer med mandat att handla och dessa organisationer agerar i egen kapacitet, istället för att ta direktiv uppiifrån. De äger en organisationskapacitet, i motsats till att utgöra en sammansatt kedja av verksamheter som till exempel utbildning.

En ofrånkomlig konsekvens av att en sådan organisation formeras är att dess avgränsning blir central, liksom det sätt på vilket denna avgränsning upprätthålls. Organisationen gräns och dess finansiella resurser blir en förutsättning för företeteelser inom organisationsvärlden som ansvarighet

³⁷¹ Brunsson och Sahlin-Andersson (2000).

liksom diskussionerna kring "New Public Management" och "Gränssambalhet". Härigenom uppstår en motsättning mellan att uppfatta en organisation som en avgränsad enhet, ansvarig för sin verksamhet och sitt ekonomiska resultat å ena sidan och att verka för samverkan mellan dessa självständiga organisationer å den andra. Denna spänning är också utgångspunkt för en del forskning om samverkan och samverkansprocesser.

Med organisationsformens insteg i offentliga verksamheter uppstår alltså problemet att balansera organisationens självständighet, och därmed sammanhängande krav på prestation, mot den samverkan som ska åstadkommas. Czarniawska och Lindberg har trängt in i denna motsättning utifrån en vårdkedja med den slutna landstingsvården, primärvården i landstingsregi och kommunen.³⁷² Resultatet pekar på att en förutsättning för effektiv samverkan var den formella självständigheten hos organisationerna som ingick i vårdkedjan. Den till synes lösliga sammanhållning som handlingarna utgjorde, betraktas i studien som en styrka. Lösa kopplingar innebär att varje organisations självständighet bevarades och heller aldrig hotades. Det fordras även "imitation": att aktörer från olika organisationer faktiskt arbetar samman så att deras olika handlingsmönster blir utgångspunkt för andra i samverkansprocessen. Att härma och att samhandla kan alltså stärka samverkan, kanske till skillnad från att rulla apelsin?

Samhandling som begrepp kan också visa på ett annat problem med samverkan. Det kan upplevas som att samverkan inte leder till någonting, de inblandade upplever inget konkret resultat utan känner det som prat (i motsats till "verkstad", för att ta till detta slitna motsatspar). En sådan upplevelse kan ha många bottnar. Det några känner som ett långsiktigt tillitsbygge som kan komma till nytta när situationen speisas till, kan av andra upplevas som ett slöseri med tid. Förväntningarna på vad som ska åstadkommas ligger förstås med här. När några ser att problemen är alldeles övermäktiga och det bästa som kan åstadkommas är att berörda myndigheter i varje fall har kännedom om varandras verksamhet och att tjänstemän är någorlunda bekanta med varandra, där ser andra istället behov av detaljerade planer, konkreta åtgärder, och direkt verkställande.

³⁷² Lindberg och Czarniawska (2006).

Det finns ytterligare några aspekter av myndighetens gemensamma insatser kring stora komplexa samhällsproblem och hur myndigheter påbjuds samverka till den grad att de kan uppleva sig "dömda till samverkan". Den första slutsatsen kan te sig självklar: när det är ett så starkt krav på samverkan att det känns ofrånkomligt, kan det också bli en trött plikt. Organisationsforskare diskuterar detta också som en av organisationens mynigheter: det är så givet och bortom ifrågasättande att samverkan är bra, varför det genomförs utan reflektion eller kritik. Frågan "Varför samverkan" ställs aldrig, utan det gäller per automatik att fråga "Hur ska vi samverka?"³⁷³

En följd av att samverkan upplevs som mytbildning är att mycket kraft ägnas åt att besvara frågan "hur samverka extert?". Men detta leder till att andra frågor aldrig ställs och att alternativa handlingsvägar stängs. Konkret kan det för polisens del handla om att samverka med externa myndigheter blir en huvudfråga, medan den egna organisationens arbete inte lyfts fram. I en stor myndighet som polisen med cirka 30 000 anställda finns interna relationer av olika slag mellan centrala enheter, regionala enheter och olika polisområden. Det är en lång väg från Rikspolischefen till den enskilda polis som ska ingripa vid brott och verka brottsförebyggande i ett särskilt utsatt område. Här går att ana olika synsätt och därmed motsättningar mellan poliser på fältet och utredare, liksom mellan centrala chefer och de som verkar mer verksamhetsnära. Men det interna gnisslet tonas ner när det är den externa samverkan som ska utvecklas.

Ingen ljus bild

Det här kapitlet tecknar ingen ljus bild av samverkan precis, kan en nu irriterad läsare tänka. Och det finns säkert massor av goda exempel på när det fungerar väl runt om i Sverige och många entusiaster driver framgångsrika samverkansprojekt. Samtidigt är det ofta dessa goda exempel som lyfts fram och den mer kritiska grundton som präglar detta kapitel är ovanlig. Vi kan säkert lära en hel del av "Best practices", som det heter, men här är budskapet istället att reflektera kring samverkan som ett påbud som per automatik förväntas appliceras med stor framgång, förutsatt att

vissa recept följs. Här påminns vi om Brås metodbok och Polisens metodhandbok från inledningen av kapitlet. Mot detta kan vi ställa den upplevelsen av att "rulla apelsin" som kapitlets inledning återgav.

Samverkan är en stark norm, blir en av kapitlets viktigaste slutsatser. Denna norm är så stark att den beskrivits som en organisatorisk myt, i betydelsen att den upphöjs till självklar sanning bortom krav på bevisföring. När samverkan blir ett måste med tomma ritualer och låg motivation, blir det i sig ett hinder för samverkan. Ett annat problem med samverkan som kapitlet pekat på är att arbetet ofta förläggs i projekt och utvecklas bortom den ordinarie verksamheten. De avskilda och tidsbestämda samverkansprojekten riskerar då att bli ett alibi för att den viktigare vardagliga verksamheten kan fortgå utan störande inslag av samverkan med andra myndigheter: samverkansprojektfiering gör därmed att samverkan minskar.

Det finns också starka tendenser som försvårar samverkan, där särskilt krav på resultatuppföljning i avgränsade organisatoriska enheter har diskuterats. I praktiken innebär det att samverkansinsatser inte så lätt mäts eller kan följas upp och därmed inte ger några poäng när enhetens resultat ska sammanställas. I New Public Managements anda är det bättre att sköta sina egna åligganden som någorlunda enkelt kan mätas och följas upp, än diffusa och möjligen tidskrävande samverkansinsatser. Men här ligger paradoxalt nog också en del av lösningen på samverkansproblematiken. Samverkan fordrar självständiga parter.

Det dycks vara så att självständiga enheter och lösa kopplingar underlättar samverkan. Samhandling har identifierats som en alternativ väg, där det identifieras handlingar som är gemensamma utifrån en samlad bild av vad som är viktigt. En lägesbild i ett utsatt område kan förstås vara en sådan utgångspunkt, men den svåra balansgången är att erkänna varje samverkansparts egna gränser och kompetensområde och att utveckla denna respekt. Samverkan blir därmed inte en fråga om att utplåna gränser, utan att respektera dessa.

Det kan verka enkelt att hitta det lilla att samlas runt för att stegvis närma sig de stora frågorna. Men att ringa in meningsfulla handlingar som drar

³⁷³ Andersson (2016).

åt samma håll där varje enskild myndighets eller organisations särart erkänns kräver förstås tid. Det är heller inte enkelt när stora organisatoriska bjässar som en Polismyndighet med sin maktutövning ska samsas med små, ideella organisationer eller snåriga kommunala förvaltningar med sina uppgifter. Och betänk att varje part har sina egna interna problem med sig in i arbetet. Det kanske krävs en del apelsinrullande för att få till det ändå?

EXEMPELSAMLING

Introduktion

I föregående kapitel behandlade vi mer principiella och strategiska överväganden för att vända utvecklingen i utsatta områden. I denna avslutande del skall vi fokusera på det mer praktiska arbetet. Det pågår idag en mängd olika projekt, ofta i samverkan, där kommuner, fastighetsföretag, civilsamhälle och enskilda arbetar tillsammans. Inom ramen för denna bok finns inte möjligheter att presentera dem alla, inte ens som ett lämpligt urval. Däremot kommer vi att ge några konkreta exempel där det brottsförebyggande arbetet står i centrum.