

Minnesanteckningar

Nätverk för forskning om samverkan

Tid: Torsdag 30 augusti 2012, 10-16
Plats: Hotell Eggers, Drottningtorget, Göteborg

Deltagare

Ola Andersson, Samordningsförbundet Göteborg Hisingen DELTA, Göteborg
Johanna Andersson, Nordic School of Public Health, Göteborg
Runo Axelsson, Sahlgrenska Akademin, Göteborgs Universitet
Susanna Bihari Axelsson, Nordic School of Public Health, Göteborg
Berth Danermark, Hälsoakademin, Örebro universitet
Lars Edgren, Sahlgrenska akademien och Västra Götalandsregionen
Jan Ekholm, Karolinska Institutet
Kristina Schüldt Ekholm, Mittuniversitetet, Östersund
Hans Folkesson, Riksrevisionen, Stockholm
Per Germundsson, Malmö Högskola
Christian Jensen, Handelshögskolan, Göteborgs Universitet
Lennarth Johansson, Karolinska Institutet och Socialstyrelsen
Staffan Johansson, Göteborgs Universitet och Vårdalinstitutet
Susanna Johansson, Socialhögskolan, Lunds Universitet
Johan Jonsson, Västra Götalandsregionen
Anna Kadefors, Chalmers Tekniska Högskola, Göteborg
Jenny Kärrholm, Inspektionen för Socialförsäkringen, Stockholm
Cecilia Lindholm, Uppsala Universitet
Mikael Löfström, Högskolan i Borås
Ewa Wikström, Handelshögskolan, Göteborgs Universitet och Nordic School of Public Health
Bengt Åhgren, Nordic School of Public Health, Göteborg

Inledning

Johan Jonsson inleder dagen med att påpeka att det är svårt att få nätverk att fungera över tid, men att detta är nätverkets tredje träff och intresset är fortsatt stort. Medlemmarna har bakgrund i olika vetenskapliga discipliner och ämnesområden, vilket underlättar ambitionen att fokusera samverkan som fenomen.

Presentation av nya medlemmar i nätverket

Ewa Wikström från Handelshögskolan vid Göteborgs universitet samt Nordic School of Public Health NHV är organisations- och ledarskapsforskare. Ewa har forskat på flerpartssamverkan inom missbruksvård, vårdssamarbete med särskilt fokus på frågan om ansvar, eller accountability, samt interventionsstudier inom fältet personcentrerad vård med fokus på vårdteamet. En viktig fråga för Ewa är spridningen av kunskap, länkningen mellan akademi och praktik. *Jan Ekholm* är professor emeritus i rehabiliteringsvetenskap. Jan har under senare år fokuserat allt mer på rehabilitering mot arbetslivet efter sjukdom och skada t ex med fokus på samverkan. *Kristina Schüldt Ekholm* är professor emerita i rehabiliteringsvetenskap vid Mittuniversitetet. Fokus i arbetet har legat på rehabilitering för återgång i arbete samt samverkan kring detta. *Lennarth Johansson* har en bakgrund som klinisk psykolog och har jobbat mest med FoU inom äldreomsorg där samverkan är centralt. Han är docent i gerontologi och arbetar dels med nationell uppföljning och utvärdering av äldreomsorg på Socialstyrelsen, samt är kopplad till Aging research center (ARC) vid Karolinska Institutet. Har just nu ett uppdrag att vetenskapligt utvärdera 19

försöksverksamheter för de mest sjuka äldre. *Cecilia Lindholm* är företagsekonom från Uppsala universitet. Hon har studerat samverkan främst som uppdragsforskare, vilket har inneburit praktisk forskning, och att hon ofta kommit in i projekt som är i kris. Hon menar att samverkan är svårt, då det handlar mycket om resurser och risk för resursöverföring och protektionism. Det finns krav på samverkan samtidigt som det också finns krav på intraorganisatorisk effektivitet. Just nu forskar hon kring ansvarsfrågor kopplat till samverkan och varför alla känner till legala krav på ekonomisk effektivitet men inte kraven på samverkan.

Vad har hänt sen sist?

Berth Danermark och Runo Axelsson redogör för kontakterna med Nationella rådet för finansiell samordning. Vid ett tidigare tillfälle har rådet uppmuntrat en förfrågan kring stöd och finansiering. Berth och Runo formulerade då en skrivelse å nätverkets vägnar. Rådet tackade dock nej, då det inte har en egen budget utan består av separata representanter som inte upplevde sig ha mandat att representera sin egen myndighet/organisation i frågan, varför rådet kan uppfattas som något "tandlöst".

Sedan senaste nätverksmötet har Johan Jonsson och Ola Andersson träffat representanter från Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS). En programförklaring baserad på den skrivelse som Runo och Berth skrev till Nationella rådet inklusive en deltagarlista har skickats till FAS. Svar på det har dock inte kommit. Intrycket från mötet var dock att man inte ser problem av vare sig principiell och ekonomisk art med att stötta denna typ av nätverk. Inte minst eftersom regeringen vill att de olika forskningsråden ska samverka. Anna Kadefors berättar att Forskningsrådet Formas nu har utannonserat en möjlighet att skicka in förslag till riktade satsningar, vilket skulle kunna vara ett alternativ. Exempelvis skulle man kunna skicka ett förslag om samverkan till FAS och Formas i samverkan.

Ett alternativ är att söka pengar för nätverk, vilket skulle röra sig om 100 000 kr per år, och en sådan ansökan borde gå igenom. Det skulle dock kunna ses som en alternativ plan om större och mer långsiktig finansiering inte löser sig. Nätverket har ju diskuterat möjligheten till en plattform, centrumbildning eller liknande inom vilken man kan identifiera och driva forskningsprojekt. Hittills har Västra Götalandsregionen finansierat nätverket, utöver resor och tid för var och en av medlemmarna. Eftersom det skall vara en nationell angelägenhet behövs det en annan lösning.

Vid senaste mötet diskuterades ett forum för att t ex meddela om nya publikationer. Inget har gjorts i denna fråga, men alla är överens om att det är viktigt och Runo plockar upp den och erbjuder sig att sammanställa lista över publikationer och sprida den i väntan på annan typ av forum. Kan någon typ av sociala medier vara en lösning? Det skulle vara ett enkelt sätt att sprida information. Förslaget får ett ljummet mottagande och beslutet är att för tillfället använda sig av Runos erbjudande om spridning via mail.

Samverkan i det statliga åtagandet

Hans Folkesson, (Omvärlds)Analytiker, Riksrevisionen

Riksrevisionen granskar staten och skapar i det arbetet sina egna uppdrag. Uppdragen för revisionen kan därför ligga utanför sektorsintressen och det både kräver mod och kreativitet. Hans Folkessons arbete är att föda in idéer till riksrevisorerna

Hans listar fyra utmaningar. Den första är långvariga brister i måluppfyllelse. Problem gällande t ex folkhälsa, skolan och boendesegregation är inte nya. Makarna Inghe beskrev

detta redan på 60-talet som den ”ofärdiga välfärden”. Det är också tydligt att en myndighet eller profession inte klarar att lösa något av dessa problem på egen hand. Därför krävs samordning, samverkan och samarbete och ibland även samsyn där man organiserar sig kring en problemdefinition. Hans berättar om en intervjuundersökning med ungdomar utanför arbetsmarknaden som visade att ungdomarnas erfarenheter var att ingen följer upp den sammantagna insatsen(-erna). Frågan blir då: vad vet vi egentligen om de insatser som genomförs? Den frågan leder till den andra utmaningen som handlar om bristande kunskap om vad insatser och reformer leder till. Han ger som exempel antologin Konkurrensens konsekvenser som visade att vi inte vet effekterna av konkurrens inom välfärdsområdet. Kunskapsbristen finns trots lättillgänglig information och utvecklingen av en rad expertmyndigheter. En tredje utmaning är att statsförvaltningen är än mer sektoriserad och komplicerad nu är förr. Statsförvaltningen har att ”uppåt” förhålla sig till internationella aktörer, ”nedåt” till regioner, länsstyrelser samt kommuner och landsting. Men också ”utåt” gentemot den ideella sektorn och privata aktörer. Den fjärde och sista utmaningen är att styrsystem och rollfördelning har komplicerats. Staten som aktör agerar inte alltid i principalroll utan även som partner eller aktör bland andra. Ett exempel är samordningsförbunden där staten är jämställd med övriga aktörer, ett annat de fall där privata och ideella organisationer agerar utförare åt staten och ett tredje exempel är den ökade mängden ”soft laws”, avtal och överenskommelser.

Ur ett flertal perspektiv har det alltså blivit rejält mycket stökigare i staten, inte minst gällande makt och ansvar. Den ökade komplexiteten har lett till luckor i kunskapen om vad det offentliga åtagandet egentligen åstadkommer. Det svenska systemet är ganska transparent och bygger på ett socialt kontrakt. Problemet uppstår när vi upplever att någon part inte lever upp till detta kontrakt, när förtroendet brister. Medborgarna vill ha en effektiv hushållning med gemensamma resurser samt att man organiserar kring de behov som finns. Om man inte lever upp så minskar förtroendet för de offentliga myndigheterna.

Diskussion

Vad händer med granskningen efter att den överlämnats och finns det möjligheter att agera på vad som kan uppfattas som bristande svar på granskningen? Hans förklarar att Riksrevisionen granskar vad de vill och skall i det ha tillgång till allt material de önskar. Efter genomförd granskning lämnas den över till berört utskott som sedan lämnar vidare till departementet. Den fortsatta dialogen om vad som skall hända är politik och Riksrevisionen står utanför den efter att granskningen är överlämnad.

Det saknas fokus på de grupper i befolkningen som har komplexa problem. Det finns emellertid en risk att förtroendet för systemet som helhet minskar om många måste betala mer för de mindre grupper med komplexa behov som kräver mycket. Fokuset på avgränsade behov leder till att hela problemet sällan upptäcks tidigt. Kanske upptäcks 50 eller 70 %, men hela problemet ”syns” ofta inte förrän efter flera år.

Angående de olika utmaningarna som Hans skisserade kring statens förändrade roll så påpekas det var kanske lättare att se hur det gick till förr, men att det även gjordes misstag och begicks förskräckliga övergrepp. Det är inte nödvändigtvis sämre att styra på detta, mer otydliga, sätt. Hans svarar att det måste finnas en kontrollmakt som granskar statens rättsordning. En anledning till skuldskrisen i Europa är avsaknaden av ett säkerhetssystem med tillsyn och kontrollapparat och därmed regler och uppföljning. En annan synpunkt i diskussionen är att det finns kunskapsluckor gällande samverkan och den förändrade

politikerrollen. Det finns stora utbildningsbehov hos politiker som pga. kunskapsluckor har kommit att bli väldigt beroende av tjänstemän.

Senare under dagen återkommer diskussionen till vad vi vet och inte vet om olika reformer. Vissa menar att vi faktiskt vet en hel, och att det finns en del kvantitativa och ekonomiska mått. Det saknas däremot andra typer av mått som skulle kunna röra accountability. Ett viktigt problem är kunskapsöverföringen mellan akademi och praktik/politik, och gällande kunskapsluckor bör det tydliggöras *vad* det är vi ännu inte vet, samt *vem* som inte vet.

Samordnad samverkan kring utsatta grupper – några utmaningar för ansvariga myndigheter och samverkansforskare – Staffan Johansson

Ett syfte med denna presentation är att introducera ett nytt teoretiskt perspektiv på samverkan som förhoppningsvis kan starta funderingar och diskussion kring vilka teorier man kan använda för att förstå samverkan. Angående titeln på presentationen *samordnad samverkan...* så har det visat sig att det ibland inte verkar räcka med samverkan, utan det krävs även en samordning av denna samverkan för att göra mesta möjliga för målgruppen.

Staffan ser sig inte som i första hand en samverkansforskare utan har istället fokus på välfärdsområdet: den ideella sektorns roll och ansvar, projekt som organisationsform samt implementeringsproblem. Hur den ideella sektorns roll organiseras ser olika ut mellan olika städer och olika politikområden. Det finns starka organisationsintressen som styr och som går före målgruppens intressen, och vissa organisationer menar att de själva äger t ex hemlöshetsproblematiken. Forskningen om projekt har det gemensamt att fokus legat på projektets roll gentemot omvärlden, och den senaste artikeln handlar om projekt som policymedel. Implementering av nya modeller och arbetssätt är lättare i organisationer som har eget intresse i frågan (dvs. de som får problemet ”i knät” och får stå för kostnaden). Implementering är svårare i de organisationer som har möjlighet att tidigt upptäcka problem. En stor utmaning för välfärdsamhället är att organisationsintressen alltid går före bredare ”program mål”, dvs. stuprören. Detta fungerar väl för många men passar inte grupper i befolkningen med sammansatta problem/behov, såsom hemlösa individer, utsatta barn och unga, individer med komplexa sociala problem, eller långvarigt arbetslösa som behöver rehab. Ju mer myndigheterna, eller organisationerna, funktionsspecialiserar, desto svårare blir det att få till horisontellt samarbete för att möta dessa sammansatta behov.

Välfärdspolitikens nya form och inriktning är ofta samordning på statlig nivå kombinerad med samverkan på lokal nivå – en ny svensk ”governancemodell” som svar på misslyckandena i den funktionsspecialiserade välfärdspolitikerna. Det innebär en nationell samordningsfunktion, samt ekonomiskt stöd för/till lokalt utvecklings- och förändringsarbete. Detta lokala arbete sker ofta ganska frikopplat från den nationella samordnaren. Projekt inrättas som organisation för det lokala arbetet, och sker nästan alltid vid sidan av ordinarie (traditionella) linjestrukturer. I detta finns en förhoppning om att samverkan mellan det nya och gamla ska skapa mer ändamålsenliga strukturer och processer. Flera studier visar dock att det är svårt att implementera välfungerande samverkansstrukturer i ordinarie struktur.

Varför så mycket organisering i projekt? Staffan listar tre olika typer av drivkrafter: politiska, administrativa och organisatoriska. I den politiska drivkraften ligger en vilja att visa handlingskraft, och då inte vara begränsad i (och till) den vanliga organisationsstrukturen. I den administrativa drivkraften ligger att projekt är en organisationsform som möjliggör anslagskontroll och gängse krav på uppföljning. Utan avskiljning i form av t ex projekt kan man inte anslå eller utvärdera medel för särskilda satsningar. Organisatoriska drivkrafter för

lokala aktörer är att projekt är en form som ger mer handlingsutrymme och som kan hanteras och styras friare än den traditionella strukturen. Så långt fungerar ofta detta bra, och idén om projekt upprepas om och om igen. Men i steget efter, när projekttiden är slut så tar det stopp. Även detta upprepas gång på gång.

Preliminära slutsatser som kan dras av detta är att det finns skäl att vara kritisk. Befintliga samverkansarrangemang utgår från en administrativ logik som främjar organisationsintressen och inte behov hos utsatta grupper i befolkningen. Det finns behov av att *utvärdera effekter* av organisatorisk samverkan samt teoretiska modeller som kan hjälpa oss förstå *hur* samverkansnätverk fungerar och *varför* de fungerar. Kan Sørensen och Torfings metateori om olika nätverkskoordineringsmodeller användas för dessa ändamål? Diskussionen baseras på boken "Theories of democratic network governance", Red. Eva Sørensen & Jacob Torfing (Palgrave Mcmillan, 2008). Författarna beskriver tre olika nätverksformer (-teorier) och dessa motsvaras av olika demokratiteorier. Vad kan staten göra för att underlätta de olika nätverksformerna? Vilka teorier/former verkar för övergripande mål och inte (enbart) för organisationsmål? Och tvärtom? Stämmer problem beskrivningen? Styrkor och svagheter i det presenterade ramverket? Alternativ? Problem och möjligheter för empirisk forskning? Kan ramverket användas för policyansvariga för att utveckla mer hållbara, demokratiska och effektiva samverkansarrangemang än de befintliga? För ytterligare beskrivning och utveckling hänvisas till bifogade bilder från presentationen.

Diskussion

En del av diskussionen i anslutning till presentationen rör projekt, och vad pengarna egentligen används till i alla dessa projekt. Viss del går till projektledning, men en annan vanlig post är utbildning, t ex metodutbildning. Denna utbildning skall främja samverkan genom t ex ett gemensamt språkbruk. Man kan vara kritisk till projekt, men utbildningen organiserad som projekt kan kanske ändå vara bra. Ett motargument är då att det är ineffektiv implementering, eftersom det är träning "outside" och inte "inside" som ofta inte rör arbetsplatsen som helhet. Man borde kunna ställa högre krav än så, inte minst eftersom det ofta inte blivit bättre för målgruppen. En annan synpunkt är att projekt genomförs separerade från varandra och att projektpengar numera knappt används eftersom det finns en projektrötthet. Trots detta så har det visat sig att endast två av nitton försöksverksamheter inom äldreområdet utvecklar den egna organisationen, resten hittar på något nytt.

Gällande styrning av samverkan så har de olika teorierna som presenterades olika syn på hur man ska hantera styrningen av samverkan. Ett sätt att styra är att införa separata ersättningssystem för samverkan. Även Ädelreformen nämns som ett handfast sätt att hantera spelreglerna som också fick effekt. Var finns t ex samordningsförbund i dessa olika teorier/former för nätverk och styrning? Det avgörs av vilken teori man lutar sig mot i det aktuella exemplet. Det kan inte placeras in en gång för alla utan beror av hur man ser på och använder samverkan. Och myndigheter och organisationer ser det som de vill och kan använda samverkanslösningar som tillfälliga lösningar eller mer permanenta som kan förändra förutsättningarna. Det finns många typologier men inte så många teorier när det kommer till samverkan. Teorier behövs dock för att man vi ska komma vidare i samverkansforskningen. Inget är så praktiskt som en bra teori!

En annan del av diskussionen rör begreppet accountability som är vanligt i brittisk forskning inom detta område. En anledning till att samverkan inte fungerar är att den slås sönder av centraliserad accountability, dvs. att man redogör för effekter kvantifierat och stuprörsvis, men också maktstrukturer. Accountability diskuteras i Storbritannien inte bara som en fråga

centralt, utan även i det praktiska arbetet lokalt. Att man får stå till svars för vad man gör både mot andra professioner men också brukare. I Sverige är samverkan mer en teknisk fråga än en fråga om ansvar. Det är viktigt att det finns etablerade strukturer för att visa att man tar ansvar, men det är svårt att balansera kalkulatativ praktik med andra typer av narrativ i dessa typer av system.

Antologin om samverkan – Runo Axelsson

I Alingsås diskuterades möjligheten att göra en antologi. Kort därefter fick Runo Axelsson och Susanna Bihari Axelsson en förfrågan om ny upplaga av boken *Folkhälsa i samverkan*. De förhandlade med förlaget, Studentlitteratur, och kom överens om en bredare bok om samverkan med arbetsnamnet: *Samverkan – kunskaper och erfarenheter*. Boken är tänkt att bestå av bidrag från forskare inom nätverket samt nordiska forskare som också var med i den tidigare boken, och planeras ha samma omfattning. Varje bidrag skall vara ca 20 sidor i förlagets skrivmall med referenser enligt Harvard. Runo går igenom de tänkta bidragen och tidsplanen för arbetet och poängterar att det fortfarande finns möjlighet att lämna förslag till bidrag till boken. Det förs en diskussion om hur möjligheterna ut ser för korsreferering och på vilket sätt Runo och Susanna som redaktörer kan underlätta för detta.

Nätverkets fortsatta roll och uppgifter

Berth Danermark påpekar att nätverket hittills vänt sig mot finansiärer i praktiken och när man nu diskuterar kontakt med forskningsråden och framtida gemensamt forskningsinriktat arbete är det viktigt med teoretisk förankring och ambition om teoretisk utveckling. Han relaterar till Staffans presentation och de frågor som lyftes där och menar att det är angeläget med en teoretisk diskussion om samverkan och att diskussionerna hittills har haft en tendens att vara empiriska och fragmenterade. Han föreslår därför att de som är intresserade träffas för ett förutsättningslöst seminarium (ej nätverksmöte) om 4-5 texter någon gång efter årsskiftet.

Ett annat förslag var att använda nätverket för benchmarking. Finns ingen centrumbildning för samverkansforskning i Sverige, och man skulle kunna se sig omkring och titta på andra centrumbildningar utomlands, t ex hur de är organiserade och hur de finansieras.

Under diskussionen lyftes frågan vad deltagarna egentligen vill med nätverket. Om man är nöjd med att ses två gånger om året så behöver man inte driva frågan om mer långsiktig finansiering. Vill man mer än så är det viktigt att mobilisera. Oavsett framtida planer verkar närvarande medlemmar tycka att en ansökan om stöd för nätverk är en god idé. Oavsett finansiering så vet alla att det inte finns någon genväg. Vill man ha pengar så måste man ansöka om dem. I ett nätverk måste man göra saker tillsammans; skriva ihop men också söka pengar ihop. Det finns mycket pengar för utvecklingsarbete, men inte lika mycket för forskning från myndigheterna. Allt bygger på goda idéer och att andra också tycker att dessa idéer är goda idéer.

Ola Andersson menar att samverkan inte finns på dagordningen på ett tillräckligt bra sätt. Samverkan finns med i retoriken men det verkar vara svårt att omsätta det till praktik och en del i det, menar Ola, handlar om att samverkan inte syns tillräckligt som ett medel för att förverkliga politiska beslut. Därför behöver man arbeta med kontaktytorna mellan forskning och praktik. Ola arbetar i sin roll som förbundschef för Samordningsförbundet Göteborg Hisingen Delta med en konferens som kommer att genomföras 14-16 november. Temat för konferensen är ”nya behov, ny välfärd – genom samverkan”. Ola presenterar programmet, som flera av nätverkets medlemmar är involverade i, för konferensen. Mer information finns att läsa på www.valfard2012.se

Inför dagens möte fördes en diskussion om att få med representanter från Socialdepartementet. Finns det ett intresse för den typen av direkt kontakt och ska nätverket öppnas upp mer för den typen av deltagande? Om det finns intresse för den typen av kontakt: hur skulle man då organisera den och vad vill man med den?

En synpunkt är att det är en absolut nödvändighet att man lätt kan kontakta varandra under tiden mellan mötena. Nätverket bör överväga någon form av socialt medium för kommunikation samt spridning av publikationer och annan information. E-post med en referenslista innebär information, men ingen kommunikation och det riskerar att bli svårhanterligt att sköta det via e-post.

Idén om en doktorandkurs lyfts igen. Antologin ses som ett bra sätt att hålla ihop nätverket. Flera säger att de är nöjda med nätverket i sin nuvarande form, även om det finns förbättringspotential. De varnar för att alltför snabbt dra slutsatsen att den här typen av nätverksmöten med en frekvens om två gånger per år inte leder någon vart. Man bör hålla ut och man vet aldrig riktigt vad och när det leder någon vart.

Många av nätverkets medlemmar är aktiva inom offentlig, social omsorg. En idé vore att inbjuda fler (forskare) från industrin och näringslivet. Det finns många likheter och möjligheter att lära över ämnesmässiga gränser, men också vissa skillnader. Inom nätverket pratas mycket om samverkan medan i andra sammanhang används begrepp som kluster. Genom att bjuda in fler, och andra typer, av medlemmar öppnas möjligheter att tänka annorlunda kring samverkan men också kring finansiering.

Avslutning

Dagens möte avslutas och Runo tar på sig att skicka ut den skrivelse som ställdes till Nationella rådet för finansiell samordning, samt förteckning över publikationer om samverkan till nätverkets samtliga medlemmar. Det är sedan upp till varje enskild medlem av nätverket att rapportera nya relevanta publikationer för att komplettera listan. Även en uppdaterad, komplett lista över nätverkets medlemmar ska skickas ut.

Berth ansvarar för vidare planering av textseminarium, som kan komma att hållas i Örebro.

Nästa möte blir 5 mars 2013 i Göteborg

Vid tangentbordet,

Johanna Andersson