

Kurshäfte om SAMVERKAN

Innehållsförteckning

Myndighetsutövning och samverkan	2
Samhället förändras	2
När ska vi samverka?	3
Oseglade vatten?	Fel! Bokmärket är inte definierat.
Inkludering	9
Litteratur och länkar	13

Myndighetsutövning och samverkan

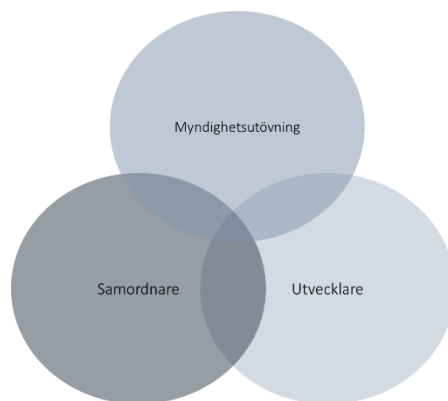
En stor del av det dagliga arbetet på en myndighet handlar om samverkan. Det kan vara intern samverkan, eller extern samverkan med berörda intressenter.

Ofta är samverkan inom staten förknippat med lagstadgade samråd, eller samverkan med anledning av regeringsuppdrag. Inte sällan är det dock den dagliga samverkan i den befintliga verksamheten som tar upp mest tid och ger mest effekt om den sker effektivt och konstruktivt.

Med samverkan avses processer och strukturer för politiskt beslutsfattande och förvaltning som engagerar aktörer över gränserna för offentliga myndigheter, politiska nivåer och/eller offentliga, privata och medborgerliga områden för att genomföra ett offentligt mål som annars inte skulle kunna uppnås – och där man kan uppnå samverkansfördelar.

Samverkan är ett styrmedel som staten kan använda sig av istället för, eller tillsammans med, andra styrmedel som till exempel lagar och regler och ekonomiska styrmedel som skatter och subventioner. Ibland betecknas samverkan som ett så kallat mjukt styrmedel i jämförelse med lagar som betecknas som ett hårt styrmedel.

Det är inte alltid samverkan och dialog är möjlig. I den statliga rollen har vi olika uppgifter och rent myndighetsutövande uppgifter kan behöva hanteras på ett visst sätt för att uppnå rättssäkerhet. Sverige har dock genom ratificeringen av ett 40-tal olika internationella miljökonventioner förbundit sig att på olika sätt involvera människor i styrning och förvaltning av naturresurser.

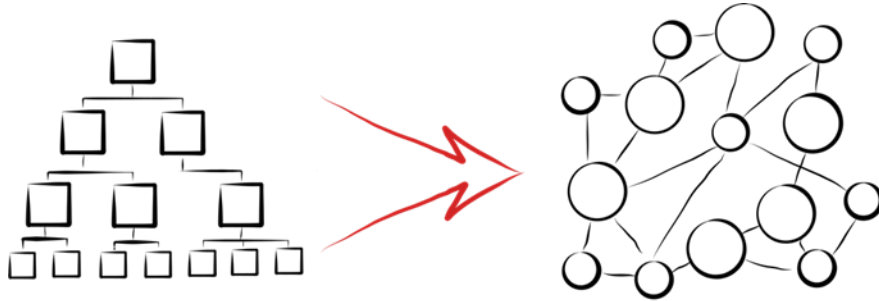


Som statlig tjänsteperson kan du ha olika roller. Vissa roller och arbetsuppgifter kräver mer omfattande samverkan.

Samhället förändras

Samhället är i omdaning. Vi rör oss från ett hierarkiskt sätt att organisera oss till ett mer systemiskt, nätverksbaserade organiseringsform. Våra myndigheter grundar sig på hierarkiska maktstrukturer medan civilsamhället och delar av näringslivet rör sig mer och mer mot nätverkande organiseringsformer och maktstrukturer. Det innebär att vi behöver förhålla oss

till två maktstrukturer samtidigt. Samverkansprocesser har under de senaste åren blivit alltmer vanligt förekommande i statsförvaltningen. Det kan ses som en effekt av den allmänna samhällsförändringen och ett led i en mer omfattande omdaning av förvaltningen från så kallade New Public Management till New Public Service.



Samhället genomgår en omfattande förändring som ger en omdaning av förvaltningen. Förvaltningen rör sig från så kallad New Public Management till New Public Service.

Samverkan kan leda till förbättrad tillit mellan myndigheter och medborgare, ökad legitimitet för politiska beslut samt förbättrade förutsättningar för att nå gemensamma mål i förvaltningen. Samtidigt har forskningen visat att samverkansprocesser ofta begränsas av en brist på balanserad representation, engagemang och legitimitet, samt att de ofta saknar direkta synergier mellan olika hållbarhetsmål.

För att samverkan ska fungera förutsätts att det finns tillräckligt med tid och resurser samt kunskap om hur samverkansprocesser bör organiseras i praktiken. En samverkansprocess förutsätter ett grundläggande engagemang och motivation för att delta bland involverade aktörer, en öppen och inkluderande dialog, ett tydligt ledarskap, samt incitament och resurser för gemensamma åtgärder.

De allra vanligaste fallgroparna går ofta att finna i orsaker som rör otillräckligt med tid för samtal, att sammansättningen av deltagare inte framstår som representativ och/eller legitim, en forcerad process med alltför begränsade resurser, bristande förankring hos deltagarna och deras organisationer samt en avsaknad av beredskap hos beslutsfattare och myndigheter för att tillvarata resultaten.

När ska vi samverka?

En viktig fråga att ta ställning till är när det är lämpligt med samverkan och vad samverkan i så fall kan bidra till. Behovet och värdet av samverkan är avhängigt vilket problem som står i fokus, vilken typ av lärande som behövs och vilken typ av styrning eller förvaltning som krävs.

Att känna till en frågas karaktär och egenskaper blir viktigt när det kommer till val av samverkansform och nivå av inkludering om man bestämmer sig för att samverka. En enkel fråga som hanteras som vore den komplex är ofta slöseri med tid och resurser, medan en komplex fråga som hanteras på ett komplicerat sätt lätt skapar oreda och arbetsmiljöproblem, dessutom med liten chans att lyckas i sak.

Vissa utmaningar och arbetsuppgifter har vi svar på och vi vet vad som behöver göras. Det finns rutiner och upparbetade arbetssätt som löser ut frågor och ger konkreta svar om resultat. För dessa **ENKLA FRÅGOR** har många etablerad kunskap och/eller kan agera på instruktion för att hantera/lösa problemet.

Tankesätt: orsak/verkan $A \rightarrow B \rightarrow C$

Expertanalys $\rightarrow$ bred implementering

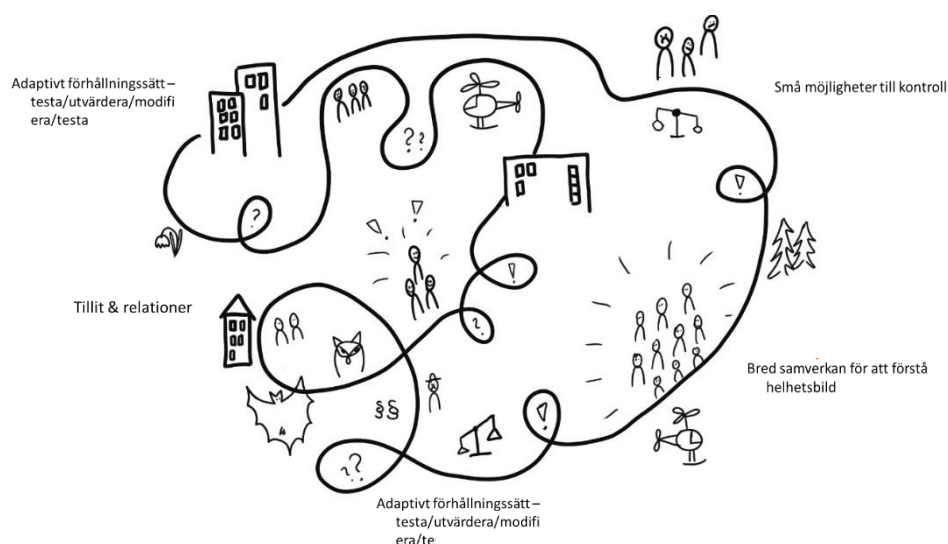
Hierarkisk delegation – kontroll

Planering och genomförande enligt rutiner

Andra utmaningar kräver ny kunskap och att beslutsfattare kan vägledas av experter och forskare om strategier för problemhantering och rena rekommendationer för att avgöra bästa vägen i ett osäkert läge. Tjänstepersoner har både erfarenhet och en professionell kompetens att avgöra bästa sättet att hantera och agera. Det finns en ordning och den ordningen är möjligt att följa. För **KOMPLICERADE FRÅGOR** har ett fåtal personer kunskap och färdighet att lösa/hantera frågan. De som saknar kunskap och färdighet behöver acceptera och se legitimiteten i både lösningar och expertis för framgångsrik problemhantering.

Men så finns det frågor som är av en annan natur. **KOMPLEXA FRÅGOR** är röriga, rörliga, svåra att se och förstå vad som är vad, lite som en berg- och dalbana. Frågan har en slags dynamik som gör att de är svåra att ha koll på och kontroll över. Korta stunder av ordning byts snabbt mot oordning. Vissa av dessa frågor har en historia som kan vara rätt lång, och som bubblar upp till ytan då och då. Ibland finns väldigt tydliga och ofta låsta åsikter runt vad som är själva problemet och vad lösningen är, inte sällan är det “de andra” som är just problemet.

Kanske är den tydligaste indikatorn för denna frågetyp: har vi kontroll över frågan? Har vi legitimitet att själva fatta och genomföra de beslut vi anser nödvändiga för att hantera frågan? Är svaret nej, eller om vi är tveksamma, då är det värdefullt att betrakta frågan som komplex.



Komplexa frågor ställer krav på samverkan och inkludering eftersom ingen har den kompletta bilden av den utmaning man står inför. Det är också stor sannolikhet att spänning, motstånd och konflikt uppstår om sakfrågan hanteras ensidigt och inte tar hänsyn till alla perspektiv.

Samverkan i komplexa frågor innebär...

- Behov att utveckla helt nya lösningar
- Behov av ett helhets- och systemperspektiv på en fråga
- Att ingen aktör har mandat att styra över den andra
- Osäkerhet och oförutsedda händelser

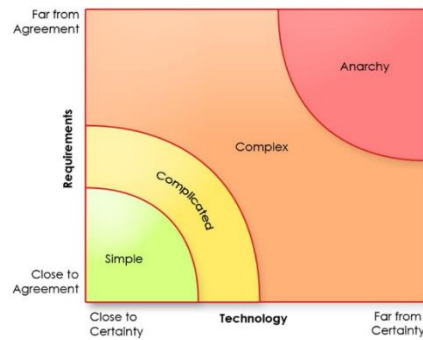
Samverkan i komplexa frågor kräver...

- Systemsyn och förmåga att hantera komplexitet och osäkerhet
- Nya sätt att leda i "organisatoriska mellanrum". Forskaren Mats Tyrstrup skriver om ett "integrativt" ledarskap som behövs i samverkan – förmågan att koppla ihop och integrera perspektiv, mål och ansvar snarare än att separera och dela upp. Vi har i våra organisationer en vana att dela upp, och är mer ovana att integrera.
- Stor förståelse för hur människor kommunicerar och interagerar och hur vi kan navigera mellan olika uppdrag, förståelser och "sanningar".

En liknelse som kan göras för komplexa frågor och hanteringen av dem i en organisation är tanken om att vi är på oseglat vatten. Vi vet ännu inte vad vi står inför och vi behöver hantera denna ovisshet, vi behöver förbereda oss på en expedition! Detta skiljer sig från de enkla och komplicerade frågorna där vi har möjlighet att få god kunskap om vad som ligger framför oss och hur vi på bästa sätt kan förbereda och hantera det. Detta blir en smidigare resa än en expedition, kanske rent av en kryssning?

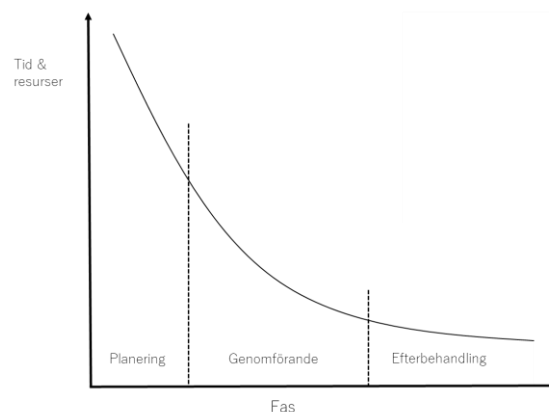
Kryssningen	Expeditionen
Rådande rutiner, strukturer, budgetramar m.m. ger stöd åt verksamheten	Rådande rutiner, strukturer, budgetramar m.m. hindrar expeditionen
Arbetet går huvudsakligen ut på att effektivisera och optimera rådande system	Expeditionen behöver tänka bortom och utmana rådande system
Mål, styrning, och kontroll är viktiga	Viktigt är vägledande principer, tillit, och att skapa utrymme för förändring
Stor vikt läggs på att mäta och följa upp	Lärandet är i centrum. Även lärandet utifrån misstag!
Organisationen är i centrum för ledarskapet och beslut	Frågan är i centrum. Ofta utforskas frågor ihop med aktörer från andra organisationer. Faciliteringsförmåga är viktigare än beslutskraft.
Handlar ofta om att lösa problem och implementera lösningar, eller ta bort något oönskat	Handlar om att möjliggöra något nytt och annorlunda. Skapa något önskat.

(John Holmberg)

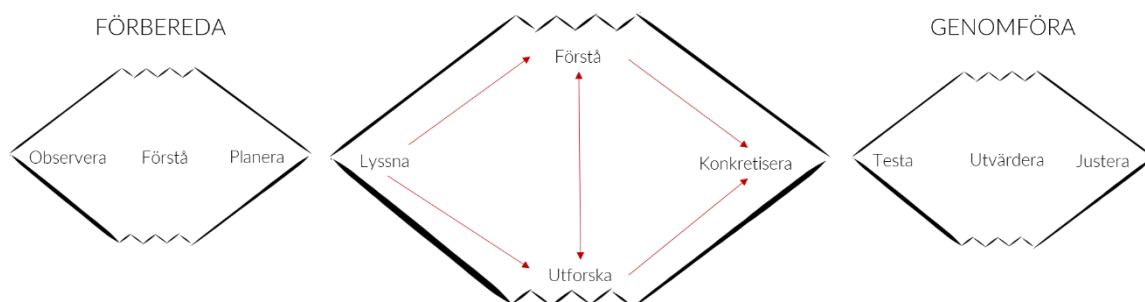


Stacey complexity model. En av de första modellerna att visa hur man kan klassa enkla, komplicerade och komplexa frågor. Modellen har utvecklats över tid av olika personer och det finns numera flera omarbetade varianter av den.

Ofta är det önskvärt att man i början av en komplex process lägger ner tid och resurser på planering och förankring, så att denna kostnad kan minska och förhoppningsvis helt utebli efter att ett beslut är fattat. I många fall ser det inte ut så och arbetsinsatsen kan då bli raka motsatsen, mycket tid och kraft måste läggas i slutet av processen eller rent av efter att beslut är fattade och ärenden avslutats.



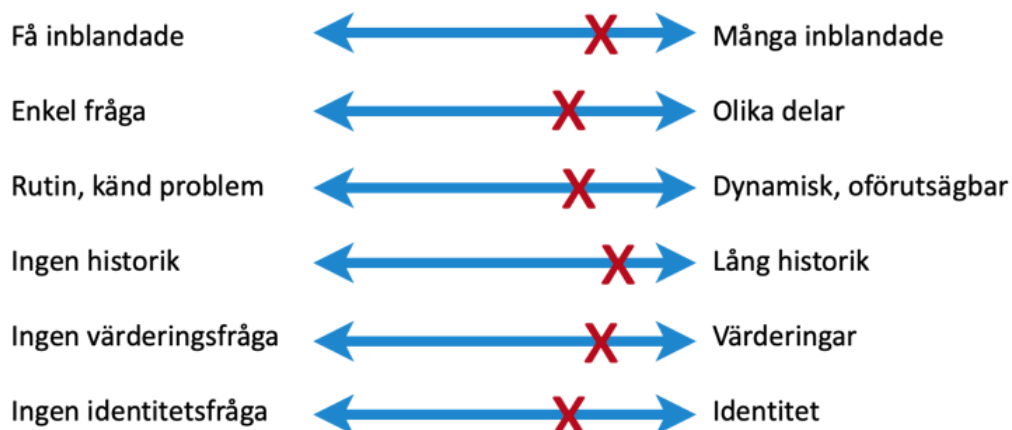
Nedan beskrivs en ”processlogik” för att hantera komplexa frågor. Denna processlogik synliggör vikten av förarbete och god planering, samt behovet av att stanna upp i utforskandet en extra stund innan man går vidare till potentiella lösningar. När man testar och försöker hitta nya vägar behöver man också ha ett system för uppföljning och utvärdering. Utan uppföljning och utvärdering är det omöjligt att veta hur justeringar för framtiden behöver genomföras.



FRÅGANS ART		KOMPLEX	KOMPLICERAD	ENKEL
ENKEL	R E S U R S S L Ö S	Dialog och delaktighetsprocesser överanvänds och blir resurskrävande, "processtyrning" och uteblivna resultat.	Frågas hantering blir onödigt omständlig och överarbetas av experter för att stärka professionell identitet och behålla sin maktposition i den egna organisationen. Brist på tillit i organisationen driver hierarkisk kontroll	Kunskap, rutiner, manualer och checklistor för problemlösning löser problemet. Korta feedbackloopar synliggör mätbara resultat.
		Den befintliga expertkunskapen i frågan kommer inte till användning och processen späds ut med tryckanden och gissningar från olika håll.	Expertis och beprövad kunskap som är legitim finns och används i frågas hantering. Lösningar är legitima och accepterade av olika aktörer.	Frågas djup underskattas och etablerad kunskap/expertis används inte. Enkla lösningar kan fungera inledningsvis, men är inte kompletta och hållbara.
KOMPLEX		Man samlas gemensamt kring en utmaning. Makt delas i dialogprocess där man tillsammans formulerar 1. problemställningar och 2. åtgärder. Möjliga åtgärder växer och fler aktörer tar ansvar individuellt och tillsammans för resultat.	Ensamma experter utreder och rapporterar. Ramar in problem och lösningar tidigt i processen – hindrar alternativa vägar i att finna lösningar. Experter och samverkande aktörer har ofta ett ensidigt kunskapsperspektiv på frågan och kommer med lösningar "för andra", inte sig själva.	Dynamiken i frågan underskattas – att sopa under mattan och plocka lågt hängande frukter kan fungera inledningsvis
		MATCHNING	RISK FÖR SPÄNNING, MOTSTÅND & KONFLIKT	

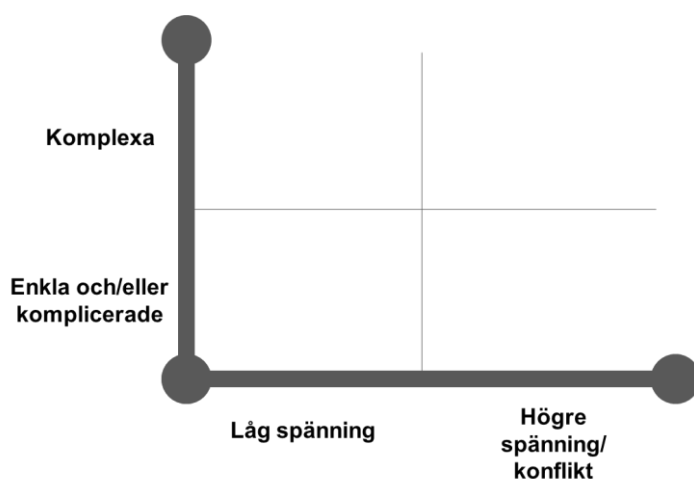
Att bedöma en frågas karaktär

En enkel modell för att bedöma en frågas karaktär är denna bild med värderingslinjer nedan. Snabbt får du en överblick över vartåt det lutar och du kan med dessa parametrar få en bild över frågans komplexitet. Med denna modell kan du också avgöra vilka frågor som inte är komplexa och som kräver mindre involvering och arbetsinsats.



Modell för att bedöma en frågas karaktär. Ju fler kryss på den högra sidan av värderingslinjerna, desto större sannolikhet att frågan är komplex och behöver hanteras därefter.

Ett första steg för att skapa överblick över er verksamhet eller dina arbetsuppgifter kan vara att helt enkelt sätta dig ner och klassa era/dina arbetsprocesser. Genom att dessutom göra en kvalificerad bedömning av risken för spänning och konflikt får du en god överblick över var du behöver lägga kraft och energi på samverkan och dialog.



Matris för att kategorisera in arbetsuppgifter/-processer utifrån komplexitet och risk för spänning/konflikt.

Din roll i samverkan (texten hämtad från tidigare kursmaterial framtaget av Länka Consulting)

Det är viktigt att prata öppet om vilken roll du har som representant för en myndighet, eftersom samspelet med de andra aktörerna kommer påverkas av hur både du – och de andra – tolkar din roll. Det är bra om du redan innan har funderat på detta.

Nedan ser du några exempel på typiska roller som en myndighetsrepresentant kan inta. Vilken roll har du som representant för din myndighet i den här samverkansprocessen? Har du flera? Det kan vara bra att prata med någon annan i den egna organisationen om detta, t.ex. din chef, en kollega eller en samverkanscoach. Prata också om vad som kommer att bli viktigt i respektive roll eller för att hantera flera roller samtidigt.

Roll/er	Jag
Bevakande, juridisk part etc.	
Faciliterande "neutral"	X
Drivande – påverkande (mobiliserande)	
Förändringsledare	
Beställare	
Finansiär	
Ordförande/ledare	
Annan roll:	

Det viktigaste vad gäller roller är reflektionen i sig – vilken roll myndigheten har i en viss samverkansprocess. Lika viktigt är att vara öppen med detta gentemot de andra och att återkommande tydliggöra rollen i olika frågor.

I många samverkansprocesser har du som representant för myndigheten olika roller. Tex kan man både ha en bevakande och en drivande eller faciliterande och mer neutral roll, beroende på frågeställningen. Det kan vara bra att ibland lyfta detta med samverkansgruppen, och vara tydlig med när man byter roll eller "hatt".

Om det klart från början att myndigheten har flera roller, t.ex. både bevakar eller driver en fråga, men också faciliterar, kan det vara bra att vara två personer i en samverkan. Den ena kan då ta en tydlig faciliterande roll, och den andra en mer bevakande. Det är viktigt att vara öppen med detta gentemot de andra aktörerna.

Viktigt att tänka på	Typiska fallgropar
Att planera för en samverkansprocess och tänka till själv vad gäller ambition, aktörer och processen som helhet är viktigt för att kunna ta nästa steg. Men detta har framför allt ett värde som en förberedelse på att <i>föra ett gemensamt samtal kring dessa teman i samverkansgruppen</i> .	Vi lägger för mycket tid på planering och den egna analysen av ambitionsnivå, aktörsystem och processen som helhet.
Bilderna av ambitionsnivå, aktörer som behöver involveras och processen som helhet kommer troligtvis att skilja sig åt mellan aktörerna. Lagg därför inte för mycket tid på den egna analysen, utan behåll ett "öppet sinne" för samtalet i samverkansgruppen.	Vi fastnar i en egen bild av vad som är "rätt" och "fel" utifrån vår egna planering och har svårt att vara öppen för andra aktörers inspel. Vi skapar oss en "sanning" på vår egen kammare, vilket försvårar att ta in fler röster i processen i ett senare skede.
Ingen samverkansprocess är den andra lik. Samverkan innebär alltid en aspekt av osäkerhet och oförutsägbarhet. Planen kommer därmed troligtvis att ändras flera gånger under resans gång. Att vara flexibel och öppen för inspel från andra vad gäller processen blir en viktig framgångsfaktor.	Vi tar på oss "experthatten" och tror att vi behöver ha "kontroll" och en färdig bild över hur processen framåt ska se ut. Vi tror att de andra aktörerna förväntar sig "svar" snarare än frågor från oss.

Roll	Kan möjliggöra	Kan utmana	Viktigt att tänka på
Bevakande Juridisk part	Att säkra fokus på en viktig fråga eller ett perspektiv i en samverkansprocess	Lyssnande på andra, dialog, tillit, om signalerna är otydliga	Att vara transparent mot andra med rollen underlättar tillit och dialog
Faciliterande – se till att andra samverkar, vara en "neutral" part	Tillvaratagande av andras perspektiv och resurser, mobilisering och sam-ansvar, öppnar upp för helt nya händelser och	Konsekvenserna för Naturvårdsverket är oförutsägbara – kan ställa krav på intern förändring som inte har förankrats	Förankring av rollen internt tidigt i processen, lyfta möjliga konsekvenser
Drivande – påverkande (och mobiliserande)	Mobilisering av andra, framdrift	Ägarskap hos alla, sam-ansvar	Vara transparent med rollen – som både faciliterande och drivande
Förändringsledare – ska syfta till förändring inom Naturvårdsverket (som konsekvens av en medverkan i en samverkansprocess)	Bättre koordinering av interna processer och samverkan med andra	Förståelse internt – hos personer/funktioner som inte är involverade i själva samverkansprocessen men som behöver ta konsekvenserna av den	Förankring och involvering av viktiga delar av organisationen så tidigt i processen som möjligt
Ordförande	Den egna rollen, upplägget och facilitering kan väljas fritt	"Gamla" mönster och förväntningar på rollen som den som ansvarar leder till brist på ägarskap hos andra	Vara tydlig med vilken roll och vilken sorts samspel som uppmuntras

Perspektiv

En utmaning i samverkan är att skapa en förståelse för – och nyfikenhet på – varandras olika perspektiv. Vi har en tendens att skapa oss vår egen ”världsbild” och förståelse av de andra, som vi tror är rätt. Eftersom vi samtidigt ibland kan uppleva att våra perspektiv inte kommer fram och att de andra inte riktigt förstår vårt eget perspektiv, kan vi hamna i ett mönster där vi lägger mycket tid på att förklara vårt eget perspektiv för de andra. Detta leder till monolog snarare än dialog och skapar ett mönster av förklarande snarare än lyssnande och att ställa frågor. Vi kan därför behöva ”tvinga” oss själva att bli nyfikna och ställa frågor till varandra.

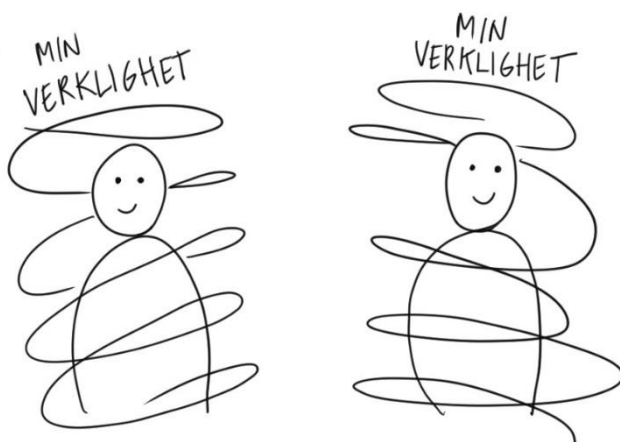
Ett sätt att tvinga oss själva att bli nyfikna: Använd nyckelord! Ett **nyckelord** är ett ord som verkar vara viktigt i sammanhanget och som man kan ”**dubbelklicka**” på. Dvs. man upprepar ett ord som har sagts av någon och frågar mer om just detta.

Exempel: ”samsyn” – ”Jag hör att du nämner samsyn flera gånger, skulle du vilja utveckla vad du menar mer konkret?”

Nyckelord ”bromsar” oss i våra egna tolkningar och öppnar ”dörrar” och ny förståelse vi kanske inte själva hade tänkt fanns. Nyckelord kan användas i samtal – när man märker att man ”tappar intresse” för vad den andra säger, eller när man märker att samtalet rör sig i cirklar. En annan term för omformuleringar och utvecklingar av denna typ är ”metakommunikation” – vi sätter ord på vad som händer i samtalet och i rummet.

OBS!

Vi alla är alltid självrefererande. Varje system (alltså också tankesystem) följer en ”perfekt” logik som ger mening utifrån de egna referensramarna. Vi skapar alltid mening utifrån den situation vi befinner oss i – och de referensramar vi har med oss. Att uppmärksamma detta och hålla det inom oss när vi samverkar kan hjälpa oss att förstå vad det är som händer när vi upplever att vi pratar förbi varandra eller inte förstår varandra.

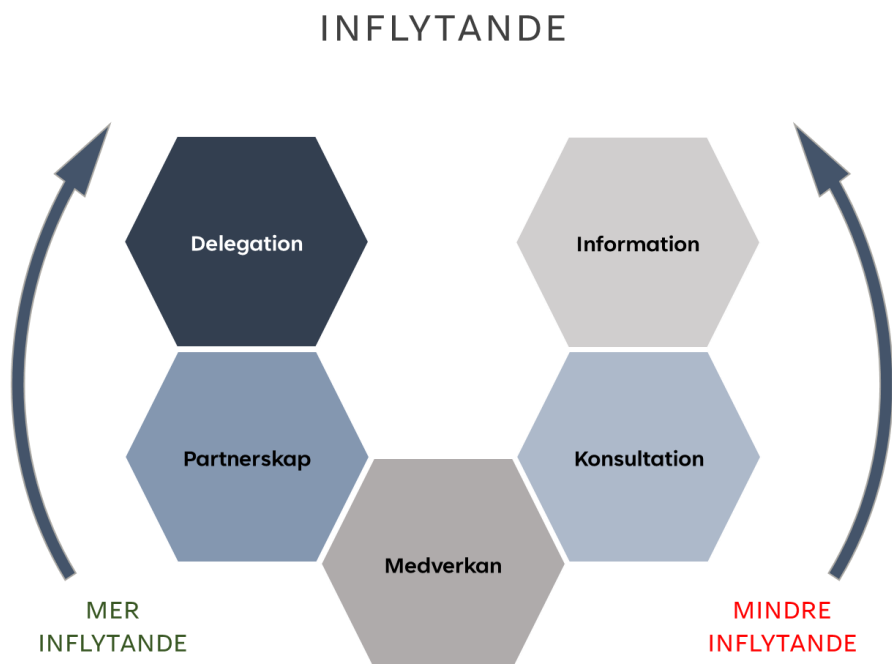


Om du upplever att deltagarnas engagemang sjunker (energin på mötena är låg, vissa kommer inte alltid till mötena etc.), kan det vara bra att göra en **”time-out”** tillsammans med samverkansgruppen. Detta innebär att du involverar deltagarna i att reflektera kring mötet och processen, för att tillsammans komma fram till vad som behövs för att skapa nytt engagemang. ”Time-out” är ett sätt att lyfta blicken hos alla deltagare till processnivå och locka fram relevanta samtal. Det är mycket viktigt att alla kommer till tals när du gör en time-out. Som alltid är det viktigt att lyfta och synliggöra olikheterna i perspektiven och tankarna som kommer fram.

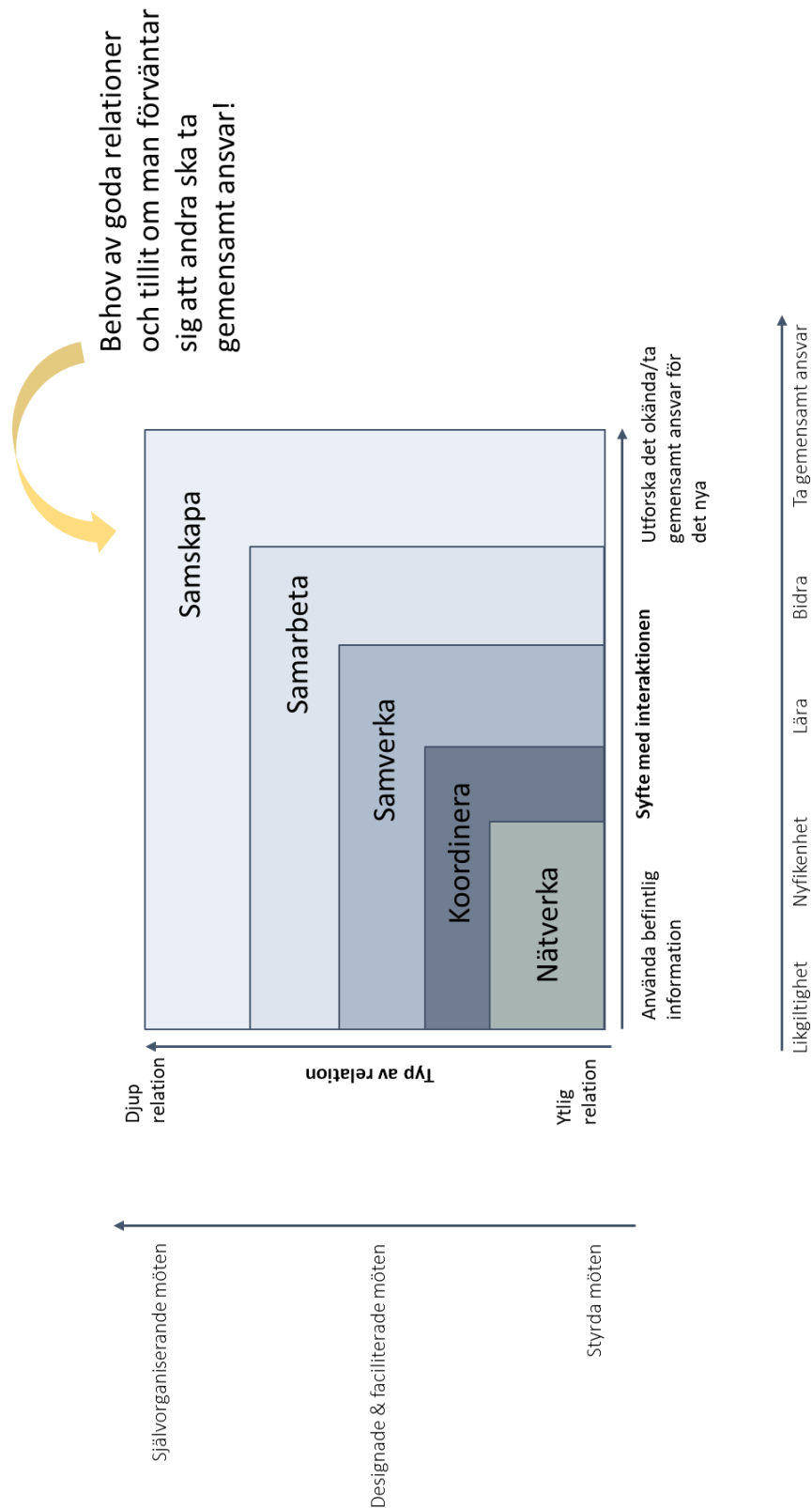
Delaktighet & inkludering

Begreppen inkludering och delaktighet blir centrala i hanteringen av en komplex fråga och det är här vi kan koppla ihop begreppen ”dialog” och ”samverkan”. Samverkan i en komplex fråga kräver ett visst mått av kvalitet i samtalen som förs i samverkansprocessen. Dels för att arbetet ska bli effektivt, dels för att undvika missförstånd och efterföljande konflikter.

Vi kan välja hur vi vill involvera personer i vårt arbete. Vårt val av inkludering påverkar individer och organisationers möjlighet att inkluderas i arbetsprocessen. Det påverkar därför också oss själva eftersom delaktighet i beslut som rör ens vardag och närmiljö kan upplevas som en rättighet. Folkhälsomyndigheten har i ett av sina mål för god folkhälsa definierat möjligheten att påverka sin vardag som en viktig faktor för psykisk hälsa. Risken för konflikt minskar också om vi från början försöker att bedöma vilka aktörer som kan beröras av våra förändringar.



Om vi kopplar begreppen delaktighet och inkludering till typ av sätt att träffa varandra får vi en skala som visar vad vi kan förvänta oss av andras engagemang. Vi ser att om vi vill ha långsiktigt engagemang och ansvarstagande, ja då behöver vi också arbeta samskapande och involverande.



Litteratur och länkar

Bottheim K & Zigmark A – Att leda i samverkan

Sande & leRoux - komplexitet

Johansson, J., Bjärstig, T. och Sandström, C. (2020). Vägar till effektiva samverkansprocesser – styrning, deltagande och dialog inom skogspolitiken ramar. Future Forests Rapportserie 2020:3. Sveriges lantbruksuniversitet, Umeå, 32 sidor. Rapporten kan laddas ned från www.slu.se/futureforests