

CVS
Centrum för
välfärdsstudier



FÖLJEFORSKNING AV SOCIALT HÅLLBART BORÅS

- Tre studier om gränsöverskridande samverkan
inom kommunal välfärd

*Julia Carlsson, Marita Flisbäck
& Louise Yngve*

Innehåll

Inledning: Följeforskning av Borås stads samverkansarbete inom Socialt hållbart Borås	3
Bakgrund till uppdraget.....	3
Om uppdraget och följeforskningens syfte	4
Om rapportens vetenskapliga och metodologiska utgångspunkter	5
Rapportens innehåll	7
Kapitel 1: Dilemman i förvaltningsövergripande samverkan	7
Kapitel 2: Interprofessionell samverkan vid familjecentraler	8
Kapitel 3: Tvärsektoriell samverkan för social hållbarhet och områdesutveckling.....	10
Referenser	13
Kapitel 1: Förvaltningsövergripande samverkan för social hållbarhet.....	14
Inledning.....	14
Disposition.....	16
Analytiska utgångspunkter: Ett dilemmaperspektiv på samverkan.....	17
Krockande styrideal inom välfärdens organisering	18
Hur samverkansdilemman manifesterades i styrgruppens praktik	21
Gemensamma mål och strategier	22
Inre eller yttre legitimitet	25
Motsägelsefulla krav på tjänstemannarollen	27
Effektivitet via hierarki eller effektivitet via inkludering.....	30
Dilemman med konsekvenser för styrgruppens samverkansarbete	31
Hantering av dilemman	33
Reducering av komplexitet: Från en styrgrupp och ett målområde till en styrgrupp, tre ledningsgrupper och tre målområden	33
Lärande utvärdering	35
Ett minskat glapp mellan tjänstemannarollerna byråkraten och nätverkaren	37
Anpassning av styrform	40
Sammanfattande diskussion	42
Referenser	48
Kapitel 2: Interprofessionell samverkan vid familjecentraler	52
Inledning.....	52
Disposition.....	54
Familjecentralens verksamhet och organisation	55
Analytiska utgångspunkter och centrala begrepp: Profession, etik och yrkesidentitet	56
Samverkans ”gränsobjekt”: Familjer med barn, noll till sex år	60
Förskjutningar i definitionen av målgruppen – i praktiken framkommer skillnader	62

Prioriteringar med professionsetiken som grund – exemplet öppna förskolan	67
Familjecentralernas verksamhetsmål: Förebyggande eller akuta insatser vid behov?	70
Att addera arbetsuppgifter och "vakta" på "egna" yrkesuppgifter	75
Möjligheten att frångå arbetsuppgifter – olika villkor för "starka" och "svaga" professioner	78
Strategier för att facilitera samverkan	80
Personliga relationer som strategi för integrering	81
Arbetsbeskrivningar – att tydliggöra skillnader som strategi för samverkan	82
Protokollmall och slussningsstatistik – strategier för integrering med potentiella bieffekter	84
Sammanfattande diskussion	86
Referenser	93
Kapitel 3: Skola som arena	98
Inledning	98
Disposition	100
Analytiska utgångspunkter: Om olika institutionella logiker och samverkans kommunikativa handlande	101
Samverkans negativa påverkansfaktorer: Kooptering och mission-drift	102
Samverkan – en demokratisk modell byggd på kommunikativt handlande?	104
Skilda institutionella logiker i samverkans praktik	107
Samsyn om samverkans mål: Om fritidsaktiviteter och vårdnadshavares roll	111
Samsyn – meningsfull fritid skapas genom fritidsaktiviteter	112
Samsyn – stöd bör riktas till vårdnadshavare	115
Samsyn om samverkans utförande: Med kommunen som "motor"	118
Tydlig roll- och ansvarsfördelning i samverkan	119
Samsynens förklaring: Patos och "samverkansprofessionella"	121
Samverkans spänningar: När "ordinarie" verksamheter upplever sig förbisedda	124
Sammanfattande diskussion	126
Identifierade utmaningar i samverkansprocessen och några råd	129
Referenser	133

Inledning: Följeforskning av Borås stads samverkansarbete inom Socialt hållbart Borås

- Tre studier om gränsöverskridande samverkan inom kommunal välfärd

Julia Carlsson, Marita Flisbäck & Louise Yngve

Bakgrund till uppdraget

I Borås stad har det under de senaste decennierna pågått ett kontinuerligt arbete med att motverka ekonomiska och sociala problem. Satsningarna har genom åren tilldelats olika beteckningar och haft olika inriktningar och fokusområden. Socialt hållbart Borås, som samlingsnamn för tillika satsningar, etablerades år 2019. Bakgrunden till att Borås stad etablerade denna satsning var att stadens välfärdsbokslut visade att skillnaderna mellan medborgares livsvillkor ökade. Det gav motiv till krafttag för mer jämlika livsvillkor. Målsättningen med Socialt hållbart Borås är att ”Stärka förutsättningarna för jämlika livsvillkor och god hälsa” (Dnr KS 2019-00665). I handlingsplaner, som reglerar satsningen, framhålls att intern samverkan över nämnd-, förvaltnings- och professionsgränser och samverkan med externa parter såsom ideella föreningar, näringsliv och Västra Götalandsregionen (VGR), är en förutsättning för att målsättningen ska kunna uppnås.

Motivet till att samverkan lyfts fram är att arbetet med att utjämna livsvillkor beskrivs som komplext och inte inryms inom en enskild nämnd, förvaltning eller samhällssektor. I en handlingsplan som antas för Socialt hållbart Borås för åren 2021-2024 utvecklas betydelsen av en tvärspektoriell samverkan. Samverkan framställs här som en strategisk utgångspunkt för att social hållbarhet ska uppnås:

Alla förvaltningar och bolag ska arbeta med social hållbarhet utifrån sina grunduppdrag och denna målbild. Samverkan och delaktighet i olika former behöver bedrivas och förstärkas för att lösa de samhällsutmaningar vi står inför. Att delaktiggöra professioner,

invånare, civilsamhälle, akademi och näringsliv handlar om att ta ett gemensamt ansvar för samhällsutvecklingen samt om att göra arbetet relevant och inkluderande för dem det berör. (Handlingsplan för Socialt hållbart Borås 2021-2024, s.4)

I handlingsplanen framhålls vidare att den gränsöverskridande samverkan som Socialt hållbart Borås utgörs av är komplex. Därigenom föreslås att en löpande uppföljning och utvärdering ska göras av arbetet. Det gav upphov till det följeforskningsuppdrag som har genomförts av Centrum för välfärdsstudier (CVS), vid Högskolan i Borås, vars resultat rapporteras i föreliggande text.

Om uppdraget och följeforskningens syfte

CVS är en centrubildning vid Högskolan i Borås som analyserar välfärdssamhällets förutsättningar och utveckling. Centrubildningens analys- och forskningsverksamhet tillhandahåller spetskompetens vad gäller forskning om de möjligheter och utmaningar som det moderna välfärdssamhället står inför, särskilt avseende styrning, organisering och ledning. När CVS, i början av år 2020, fick förfrågan om att samverka med Borås stad angående ovan nämnda följeforskningsprojekt var syftet att bidra till lärande och förbättringsarbete i samverkansprocessen inom Socialt hållbart Borås. Kvalitativa intervju-, observations- och dokumentstudier skulle utföras av samverkans framgångs- och riskfaktorer. Projektet planerades pågå i två och ett halvt år.

Följeprojektets resultat skulle presenteras i löpande muntliga delrapporter samt i denna skriftliga rapport, som således utgör den avslutande redovisningen av följeforskningen. Studien har utförts av Julia Carlsson, fil. dr. i offentlig förvaltning, lektor vid Högskolan i Borås och Louise Yngve, doktorand vid Marie Cederschiöld högskola i Stockholm, samt projektledare Marita Flisbäck, professor i sociologi och föreståndare för CVS vid Högskolan i Borås.

Inom kvalitativ forskning är det centralt att välja strategiska fall med stor variation vad gäller fallets olika egenskaper. Både likheter och skillnader ska maximeras (se t.ex. Charmaz 2014). Följeforskningen av det gränsöverskridande samverkansarbetet inom Socialt hållbart Borås

utgörs därför av tre delstudier, alltså tre strategiskt valda fall som både kontrasterar och kompletterar varandra.

Parallellt med att de tre fallen speglar samverkansformer som idag dominerar offentlig sektor, skiljer de sig åt vad gäller *typ* av samverkan och *när* denna etablerats. Valet av de tre fallen är med andra ord motiverade utifrån att de är vanligt förekommande exempel på olika gränsöverskridande samverkansarbeten inom samtidens välfärd. Sålunda ger studierna av de olika samverkansformerna en god grund för att bidra med forskningsresultat som är *överförbara*, det vill säga pekar på aspekter vad gäller samverkans utmaningar och möjligheter som gäller fler organisatoriska kontexter av kommunal välfärd än den inom Borås stad. Samtidigt är de tre empiriska fallen valda just för att de utgör en del av stadens arbete med social hållbarhet.

Den första delstudien handlar om den *förvaltningsövergripande samverkan* som äger rum inom styrgruppen för Socialt hållbart Borås. Vad gäller tidsperspektiv har vi här följt samverkansarbetets lina till mer etablerad verksamhet. Den andra delstudien analyserar *professionsöverskridande samverkan* som äger rum vid familjecentralerna inom Borås stad. Denna så kallade *interprofessionella samverkan* är etablerad sedan lång tid. Slutligen, berör den tredje delstudien *sektorsövergripande samverkan* som äger rum mellan Borås stad, civilsamhälle och näringsliv inom ramen för plattformen ”Skola som arena”. När studien påbörjades var Skola som arena under planering. Således är det samverkan under en uppstartsperiod som här studerats.

Om rapportens vetenskapliga och metodologiska utgångspunkter

Samverkan beskrivs ofta som ett alltmer påbudet ideal för flera europeiska välfärdsstater som sedan 1990-talets början sökt efter möjliga effektivitetsvinster i välfärden (Danermark & Kullberg 1999; Vangen, Hayes & Cornforth 2015; Svensson 2019; Hedberg Rundgren m.fl. 2022). Men samverkan har inte bara blivit ett medel för en bättre och mer resurseffektiv välfärd. Vissa menar att teamarbete, samarbete och samverkan ofta utgör ett mål i sig i samtidens välfärds- och arbetssamhälle (se t.ex. Sennett 1999; Hjortsjö 2006). Samverkan som begrepp

har emellertid ingen entydig definition. Gemensamt för de många skiftande definitioner som finns inom forskningslitteraturen är dock att samverkan sker när olika parter arbetar tillsammans mot ett gemensamt mål (se t.ex. Axelsson & Bihari Axelsson 2007), samt att dessa gemensamma krafter åstadkommer mer än vad varje aktör kan bidra med enskilt. Detta brukar benämnas i termer av samverkans *synergieffekter* och kan enkelt uttryckas som att ”ett plus ett blir tre” (Skelcher & Sullivan 2008).

Olika aktörers förutsättningar för att utföra välfärdstjänster med god kvalitet antas alltså öka med samverkans gemensamma resursutnyttjande, mål och synergieffekter (jfr Löfström 2010; Larsson, Månsson & Wikland 2020). I de tre samverkansfall som analyseras i denna rapport är liknande förståelse grundläggande för samverkansarbetet. En annan utgångspunkt i vår definition av begreppet är att det unika med samverkan är att någon form av gräns överskrids, exempelvis mellan organisationer, professioner eller samhällssektorer (jfr Hedberg Rundgren m.fl. 2022). Som vi kommer se i rapporten medför detta gränsöverskridande arbete både utmaningar och möjligheter.

Följeforskningen har ägt rum från höstterminen år 2020 till och med vårterminen år 2023. Under den första tidsperioden, från hösten 2020 och två år framåt, genomfördes studien av styrgruppens samverkansarbete. Från och med vårterminen 2022 och ett år framåt, genomfördes studierna om professionssamverkan på familjecentralerna och den sektorsövergripande samverkan inom Skola som arena. Analysarbetet har gjorts löpande och i växelverkan mellan insamling av material och litteraturstudier. Arbetets tonvikt har varierat över tid: vissa perioder har dominerats mer av inläsning av tidigare forskning, andra av empiriinsamling, tolkning och analys, delrapporter i form av muntliga presentationer eller skriftlig framskrivning av studiens resultat.

Som nämnts bygger projektets empiriska material på deltagande observation vid möten och sammankomster, enskilda kvalitativa samtalsintervjuer och fokusgruppsintervjuer med olika samverkande aktörer, samt textdokument i form av mötesanteckningar och protokoll. De tre studierna skiljer sig åt när det kommer till vilken tyngdpunkt de olika delarna i det empiriska materialet ges vid analys. Vid analysen av styrgruppens samverkansarbete är det empiriska

materialet sprunget ur olika källor; från observationer av styrgruppsmöten och workshops till enskilda intervjuer och gruppintervjuer samt formella protokoll, PowerPoint-presentationer och mötesanteckningar. Vid analysen av samverkansarbetet mellan professioner på familjecentralerna och vid analysen av samverkansarbetet inom Skola som arena står intervjumaterial i fokus. Urvalet av deltagare till studierna baserades på frivillighet och samtycke från forskningspersonerna inhämtades i samband med empiriinsamling. Deltagarna i rapporten anges med yrkesbeteckningar och/eller enbart i termer av deltagare i samverkan. Eftersom analys och resultat berör generella aspekter av samverkansarbete är det väsentligt att inga uppgifter knyts till enskilda individer eller förstås som uttryck för en specifik organisation eller verksamhet.

Val av litteraturanknytning i de tre studierna är ett resultat av de mönster som med tiden blev synliga i det empiriska materialet. Även om analysarbetet skedde i en växelverkan mellan tidigare forskning och empiri så stod insamling, sortering och kategorisering av det empiriska materialet i fokus vid val av forskningsperspektiv (jfr Charmaz 2014). En närmare beskrivning av delstudiernas specifika anknytning till teori och tidigare forskningsperspektiv återges i respektive kapitel i rapporten.

Rapportens innehåll

I följande avsnitt görs en sammanfattning av rapportens tre kapitel, med fokus på de förslag som forskarna vill uppmantra till i det fortsatta arbetet. Kapitelsammanfattningarna utgörs av en kort beskrivning av den verksamhet som studerats och den specifika samverkansform som analyserats.

Kapitel 1: Dilemman i förvaltningsövergripande samverkan

Rapportens första kapitel handlar om det samverkansarbete som ägde rum i den styrgrupp som initialt bar ansvar för att på en övergripande nivå samordna stadens arbete med social hållbarhet. Styrgruppens deltagare var förvaltningschefer för förskola, grundskola, gymnasie- och vuxenutbildning, individ och familjeomsorg, fritid och folkhälsa, arbetsliv, social omsorg och kultur samt kommunens stadsdirektör, kvalitetschef och kommunikationschef. I kapitlet beskrivs hur deltagarna, mot bakgrund av att det uppstår en krock mellan samverkans

organiseringen och den kommunala politisk-administrativa organisationen, upplever motstridiga krav i arbetet. Krocken kan förstås utifrån att flera olika styrideal samexisterar inom offentlig sektor; *byråkrati*, *marknad* och *nätverk*. Genom att styridealerna uppstår olika principer för vad som bör utgöra styrsignaler, en effektiv arbetsdelning, tjänstemannarollen och legitimitetsskapande aktiviteter, skapas motstridiga krav i samverkansarbetet.

Ovanstående motstridigheter kommer i praktiken till uttryck genom att styrgruppens deltagare upplever flera olika *dilemman*, det vill säga situationer bestående av flera valmöjligheter, som vart och ett är eftersträvansvärda, men som står i motsättning till varandra. En värdefull analytisk aspekt av begreppet är med andra ord att dilemman inte har någon legitim och enkel lösning. I kapitlet visas hur samverkan över förvaltningsgränserna inom styrgruppen medförde dilemman som resulterade i delvis låsta handlingsmönster. I kapitlet analyseras dock även de konstruktiva initiativ som togs för att hantera de dilemman som styrgruppens deltagare upplevde. Studien ger därigenom flera exempel på hur samverkansdilemman kan göras hanterbara.

De lärdomar som kan dras av studien uppmuntrar till följande rekommendationer inför det fortsatta arbetet:

- Synliggör motstridiga krav som skapas i spåren av välfärdens skilda styrideal i samverkansarbetet.
- En medvetenhet om motstridiga krav kan bidra till en minskad stress över att hitta *en* lösning på de situationer som uppstår.
- Skapa en acceptans för att alla kravbilder i samverkan inte kan tillgodoses samtidigt; balansera kraven och låt varje situation avgöra vad som är det mest tillämpliga alternativet.

Kapitel 2: Interprofessionell samverkan vid familjecentraler

Rapportens andra kapitel utgörs av en studie om samverkan mellan professioner vid familjecentraler i Borås stad. En utgångspunkt för analysen är att två olika styrideal, från två skilda epoker i välfärdsstatens utveckling, möts i familjecentralernas verksamhet. Det handlar dels om det moderna, välfärdssamhällets ”sociala ingenjörskonst” med tron på standardisering,

vetenskap och professionell autonomi, och dels om det senmoderna samhällets idé där samverkan ses som viktigt för att effektivisera välfärden, utvinna synergieffekter och anlägga en helhetssyn så att klienter inte hamnar mellan olika välfärdssystem.

Resultatet i kapitlet illustrerar att samexistensen av styrmodellerna utgör en grundläggande spänning i samverkansarbetet. Spänningen kommer till uttryck genom att familjecentralernas verksamhet på samma gång efterfrågar en hög grad av specialiserad yrkeskompetens *och* samverkanskompetenser som är föränderliga, generella och kan anpassas efter vad arbetet för tillfället kräver. I praktiken resulterar spänningsförhållandet i en inre dragkamp och lojalitetskonflikt för professionsutövarna. I vilken utsträckning ska tid ägnas åt att utöva den egna specialistkompetensen och därmed följa den egna professionens orientering? I vilken utsträckning ska tid ägnas åt samverkans gemensamma arbete och målsättningar?

I kapitlet synliggörs hur professionsutövarna agerar utifrån en tro på den egna kompetensens betydelse, samtidigt som en sådan orientering kan krocka med krav som finns på att samverka, vilket de också betraktar som viktigt. I praktiken innebär det att yrkesutövarna slits mellan att hålla den egna professionen intakt och att göra uppoffringar av egna professionella tolkningsföreträden, som samverkan i viss mån kräver. I kapitlet benämns liknande uppoffring för *försakelse*. Begreppet används för att fånga att avsteget från den egna professionella orienteringen inte är enkel, men att offrandet kan medföra vinsten av något nytt – det vill säga samverkans synergieffekt.

Den interprofessionella samverkan vid familjecentralerna synliggör hur samverkan kräver tid och utrymme, flexibilitet och lyssnade, alltså förhållningssätt där alla samverkansaktörer är beredda att försaka egna, inlärd tolkning av situationen för att skapa något gemensamt. Men vid familjecentralerna har också både mer formella och informella strategier utvecklats för att facilitera samverkan. Formella strategier har också utvecklats för att utvärdera effekter av samverkan, vilket är det avslutande temat som analyseras i kapitlet.

De lärdomar som kan dras av studien uppmuntrar till följande rekommendationer inför det fortsatta arbetet:

- Att fortsätta det goda arbete som görs med att tydliggöra samverkans mål vid familjecentralerna och att i detta arbete försöka att konstruera fler gemensamma nämnare och utgångspunkter för samverkan.
- Att klargöra hur integrerad den interprofessionella samverkan förväntas vara vid familjecentralen. Förväntningarna är ibland oklara vad gäller om samverkan innebär att professionsutövarna ska kunna vikariera för varandra eller mer konsultera varandra.
- I de utvärderingar som gjorts av samverkansarbetet är det väsentligt att beakta både kvantitativa (mätbara) och kvalitativa (innehållsrika) aspekter av ”lyckad samverkan”. Fortsätt ta vara på de insiktsfulla uppfattningar som professionerna själva identifierar som ”lyckad samverkan”, vilka inte alltid är desamma som mätbara aspekter av samverkans resultat.

Kapitel 3: Tvärsektoriell samverkan för social hållbarhet och områdesutveckling

I det tredje kapitlet fokuseras tvärsektoriell samverkan inom ramen för Skola som arena. Denna kommunalt drivna plattform har som syfte att i samverkan med civilsamhälleliga och privata aktörer verka för alla elevers möjligheter till en meningsfull fritid och måluppfyllelse i skolan. Utifrån tidigare forskning är en utgångspunkt i kapitlets analys att spänningar kan uppstå i tvärsektoriell samverkan eftersom företrädare agerar med utgångspunkt i olika förgivettagna värderingar, målsättningar och regelverk. I kapitlet benämns detta som olika *institutionella logiker*. Ytterligare en utgångspunkt hämtas från socialfilosofen Jürgen Habermas som pekar på att kommunikation, mellan aktörer som dialogiskt söker samförstånd, är avgörande för samhällets demokratiska utveckling.

Kapitlets teoretiska inramning handlar således om att diskutera tvärsektoriell samverkan som en möjlighetsarena för medborgardrivna, demokratiska dialoger. Resultatet visar något överraskande att spänningar mellan olika institutionella logiker inte har dominerat samverkan inom Skola som arena. Istället uttrycker företrädarna en samsyn om att deltagande i framförallt idrottsaktiviteter ger barn och unga en aktiv och meningsfull fritid, att vårdnadshavare behöver stöd och utbildning för att kunna stötta sina barn till måluppfyllelse i skolan, och att ansvaret för att driva Skola som arena främst åligger den kommunala organisationen.

En förklaring till samverkanaktörernas samsyn tycks vara att företrädarna besitter en vad vi benämner för *samverkansprofessionalitet*, det vill säga en vana av att låta samverkans mål gå före den egna organisationens ingångsvärden. I kapitlet diskuteras hur samverkansprofessionalitet medför en tydlig rollfördelning som kan förenkla och effektivisera samverkan, men hur liknande effektivitet också kan minska samverkans prövande dialoger och lyhördhet inför olika röster och tolkningar. Risker är med andra ord att samverkan systematiseras på ett sätt att den främjar sig medborgarnas livsvärld. I kapitlet pekar vi på att civilsamhälleliga organisationers traditionella strävan efter medborgarnära dialog ännu inte ha varit så framträdande i samverkansarbetet. Exempelvis skulle samverkansarbetet mer kunna involvera barns, ungdomarnas och vårdnadshavares perspektiv. På så vis skulle också utgångspunkten i den Handlingsplan för Socialt hållbart Borås, som vi tidigare citerade, bättre tillvaratas, alltså att social hållbarhet handlar om ett inkluderande arbete med dem som samhällsutvecklingen berör.

De lärdomar som kan dras av studien uppmuntrar till följande rekommendationer inför det fortsatta arbetet:

- Bibehåll den lyhördhet och förståelseinriktade kommunikation som har funnits i arbetets uppstartfart, vilken vi anser gynnas av den flexibla organisationsform som använts.
- Försök att än mer ta vara på barns, ungdomars och vårdnadshavares definitioner av vad som är en meningsfull fritid, god livsmiljö och områdesutveckling i den fortsatta utvecklingen av Skola som arena.

Sammanfattningsvis kan samverkans möjliggörande ”faktorer” sägas innefatta *lyhördhet*, *flexibilitet* och *tid*. En *beredskap till försakelse* bör finnas bland samverkansaktörerna, alltså att ge upp en del av det egna fältets (sektorns, organisationens eller professionens) värderingar, tolkningar och invanda arbetssätt.

Acceptans inför *skillnader* är väsentligt i samverkansprocessen, liksom inför det faktum att dilemman *inte* har enkla *lösningar*. Många gånger kräver samverkan att vi helt enkelt får ”leva

med” inneboende spänningsförhållanden och se dessa som priset vi betalar för att nå fram till synergieffekter och att välfärds klienter inte hamnar mellan stolarna i olika system.

Samtidigt vill vi poängtera att resultaten från vårt följe projekt visar att det ändå finns några ”knep” att ta till sig i samverkansarbetet, som att *tydliggöra* hur *integrerad eller differentierad samverkanspraktiken* ska vara, samt att klargöra *vilka gemensamma mål* som föreligger, alltså att identifiera konkreta aspekter som aktörerna kan enas om som ”minsta gemensamma nämnare”.

Med ovanstående reflexioner vill vi uppmuntra till att fortsätta det goda samverkansarbete som redan gjorts inom ramen för Socialt hållbart Borås. Till sist vill vi, forskare, också tacka alla som bistått med tid, kunskap och viktiga perspektiv under den period då följeforskningen fortskridit. Centrum för välfärdsstudier och Högskolan i Borås vill därtill tacka för förtroendet att utföra uppdraget.

Borås, 2023-06-13

Referenser

Axelsson, R., & S. B. Axelsson (2007) *Folkhälsa i samverkan-mellan professioner, organisationer och samhällssektorer*. Lund: Studentlitteratur.

Borås stad (2019) *Strategiskt inriktningsdokument för "Socialt hållbart. Borås - vi tar ansvar för barn och unga"*. Dnr KS 2019-00665. Borås: Borås stad.

Charmaz, K. (2014) *Constructing grounded theory. A practical guide through qualitative analysis*. London: Sage.

Hedberg Rundgren, Å., C. Klinga, M., Löfström & L. Mossberg (2022) *Perspektiv på samverkan: om utmaningar och möjligheter i välfärdens praktik*. Lund: Studentlitteratur.

Larsson, A., K. Månsson & M. Wikland (2020) *Social hållbarhet inom det offentliga arbetet – Idéskrift om tvärsektoriell styrning*. Hämtad 2022-12-01: [Det goda offentliga arbetet – Idéskrift om tvärsektoriell styrning \(healthycities.se\)](https://doi.org/10.1080/14719030802423103)

Skelcher, C., & Sullivan, H. (2008) "Theory-driven approaches to analysing collaborative performance", *Public Management Review*, 10(6):751-771. <https://doi.org/10.1080/14719030802423103>

Svensson, P. (2019) *Att skapa helhet i offentlig sektor. Tankar om tvärsektoriellt arbete*. Lund: Nordic Academic Press.

Vangen, S., Hayes, J. P., & Cornforth, C. (2015). "Governing cross-sector, inter-organizational collaborations", *Public Management Review*, 17 (9): 1237-1260. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.903658>

Kapitel 1: Förvaltningsövergripande samverkan för social hållbarhet

- Hur motsägelsefulla krav påverkar samverkan och hur samverkande deltagare hanterar motsägelsefulla krav

Julia Carlsson

Inledning

Detta kapitel handlar om den styrgrupp som i ett tidigt skede etablerades för att samordna kommunens insatser för social hållbarhet. Styrgruppen, som var förvaltningsövergripande, bestod vid tiden för studien av förvaltningschefer för förskola, grundskola, gymnasie- och vuxenutbildning, individ och familjeomsorg, fritid och folkhälsa, arbetsliv, social omsorg och kultur samt kommunens stadsdirektör, kvalitetschef och kommunikationschef. Styrgruppens arbete samordnades av förvaltningschefen för gymnasie- och vuxenutbildningen, som var utnämnd till processansvarig, och en processledare. Gruppens formella uppdrag var att verka för social hållbarhet utifrån den övergripande målsättningen att ”stärka förutsättningarna för jämlika livsvillkor och god hälsa” (Dnr KS 2019-00665). I förgrunden för uppdraget låg även beslutet att samverkan mellan nämnder och förvaltningar var en förutsättning för att uppnå den komplexa målsättningen att utjämna livsvillkoren för stadens invånare. Frågan ansågs med andra ord inte inrymmas inom en enskild förvaltning:

Ingen enskild nämnd kan på egen hand skapa likvärdiga livsvillkor för invånare i Borås: Genom tvärsektoriellt arbete kan Borås stad däremot kraftsamla och skapa kvalitetshöjande samverkan. (Dnr KS 2019-00665 s.2)

Stadens satsning på ”Socialt hållbart Borås” speglar samtidens tro på att samverkan ger de synergieffekter och effektivitetsvinster som krävs för att driva kvalitativ välfärdsservice (jfr Lofström 2010; SOU 2013:40; Larsson, Månsson & Wikland 2020). Det speglar också samtidens framställan av samverkan som ett verktyg för att möta upp välfärdens mest utmanande frågor såsom fattigdom, terrorism, migration, klimatförändringar och social

hållbarhet. Anledningen till det är att frågorna ligger bortanför enskilda organisationers möjligheter att lösa dem (Stoker 2006; Christensen & Læg Reid 2007; Candel 2021). De kräver med andra ord en samlad kraft från olika organisationer, såväl myndigheter, förvaltningar, företag som ideella föreningar, för att uppnå resultat. Dock är samverkan, som också nämns i rapportens inledande kapitel, en arbetsform som är komplex. Forskningen har också upprepade gånger nått slutsatsen att samverkan misslyckas och sällan leder till de synergier och fördelar som förväntas (Huxham & Vangen 2005; O'Leary & Bingham 2009; McGuire & Agranoff 2011).

Anledningen till att samverkan många gånger misslyckas menar flera forskare är att samverkan innefattar inneboende spänningar och motstridiga krav som är svåra att balansera för samverkans aktörer (se t.ex. Das & Teng 2000; Huxham & Beech 2003; Provan & Kenis 2008; Saz-Carranza & Ospina 2010; Berthod m. fl. 2017; Vangen 2017). Samverkan inbegriper mer direkt flera konflikter gällande behov, önskemål och krav som skapar situationer utan tillfredsställande lösningar. Som vi snart ska se kan motstridigheter i förvaltningsövergripande samverkan uppstå som ett resultat av att samverkansorganiseringen krockar med den politisk-administrativa organisationen, vilket ger följden av motstridiga signaler om definitioner, prioriteringar och roller (Svensson 2019). Krocken mellan samverkansorganisering och den kommunala politisk-administrativa organisationen kan förstås utifrån att flera olika styrideal samexisterar inom offentlig sektor: styrideal som representerar skilda idéer om hur välfärdsservice bäst kan utföras (Montin & Granberg 2013). Mer direkt innefattar de olika styridealerna skilda värderingar kring organisering, såsom exempelvis principer för arbetsdelning, ansvar och legitimitet (Svensson 2019) och när de möts skapas värdekonflikter.

I kapitlet ges insikter om hur inneboende motsägelsefullheter i kontexten av förvaltningsövergripande samverkan, eller dilemman vilket är det begrepp som används fortsättningsvis, kan utgöra en förståelse för de utmaningar i form av värdekonflikter som styrgruppens deltagare beskriver. Det innebär inte att dilemman, som kännetecknar den förvaltningsövergripande samverkan som äger rum i styrgruppen, enbart kommer att pekats ut och etiketteras. Ett dilemmaperspektiv ger mer insikter än så. Ett synliggörande av dilemman bidrar med en förståelse för varför deltagarna agerar på det sätt som de gör. Jag berör även frågan hur deltagarna i styrgruppen hanterar de dilemman som uppstår och/eller till och med

utvecklar strategier för att överkomma dem. De motsättningar som forskare pekar ut som utmaningar inom samverkan är mer eller mindre svåra att överkomma. Ofta framhålls att de inte går att lösa men i många fall kan medvetenheten om dem ge insikter om hur de kan hanteras (Vangen 2017), vilket är något som styrgruppens deltagare ger flera exempel på. De forskningsfrågor som guidar analysen är:

- *Vilka dilemman upplever styrgruppens deltagare i det förvaltningsövergripande arbetet och hur påverkar de deltagarnas samverkan?*
- *Hur hanteras de dilemman som uppstår?*

Ovanstående forskningsfrågor besvaras med hjälp av ett brett empiriskt material som samlades in när styrgruppens arbete följdes under en tidsperiod på ett och ett halvt år. Materialet är sprunget ur olika källor; PowerPoints, observationsanteckningar och protokoll från styrgruppsmöten och workshops samt enskilda intervjuer och gruppintervjuer med styrgruppens medlemmar. Sammantaget består materialet av presentationsmaterial (15 st.), observationsanteckningar (11 st.), protokoll (15 st.), intervju med styrgruppens processledare (2 st.) och gruppintervjuer med två till tre deltagare från styrgruppen i respektive grupp (6 st.).

Disposition

Efterföljande delar i kapitlet är indelat i fyra avsnitt. I det första avsnittet presenteras teoretiska utgångspunkter som handlar om forskning som belyser motsättningar och dilemman i samverkan. I ett andra avsnitt beskrivs hur motsättningar, i form av dilemman, kommer till uttryck i styrgruppens praktik. I det tredje avsnittet belyses hur styrgruppens deltagare hanterar de dilemman som uppstått. Avsnittet har sin utgångspunkt i tidigare forskning om hur motsägelsefullheter inom samverkan kan kringgå och manövreras. Det fjärde avsnittet utgörs av en sammanfattande diskussion om vilka lärdomar som kan dras från analysen av styrgruppen och som kan tas med in i det framtida samverkansarbetet.

Analytiska utgångspunkter: Ett dilemmaperspektiv på samverkan

Att samverkansarbetet präglades av upplevelser av dilemman framkom tidigt under empiriinsamlingen. Därigenom riktades fokus i ett tidigt skede mot forskning och teorier som behandlar spänningsförhållanden och motsättningar i samverkan. De motsättningar som identifierats i forskning om samverkan diskuteras med hjälp av olika begrepp. Ibland används begreppet paradox, ibland spänningar och ibland dilemman. Även om begreppen har stora likheter med varandra används de inte synonymt i detta kapitel. Här kommer istället närvaron av motsägelsefullheter att diskuteras med hjälp av begreppet dilemma. Dilemman definieras i kapitlet som en situation bestående av flera olika motsättningar som inte har en legitim och enkel lösning (Rose 2011). Det är en situation kantad av värdekonflikter där det gäller att hitta en balans mellan målsättningar, och/eller valmöjligheter, som vart och ett är eftersträvansvärda, men som står i motsättning till varandra (Svensson 2017:19).

I fokus för den analys som genomförs i kapitlet står dilemman som uppstår inom en förvaltningsövergripande samverkan, som ju styrgruppen utgör ett exempel på. Den tidigare forskning som analysen utgår från handlar om spänningar som forskare har identifierat i samverkan inom flera skilda kontexter (se t.ex. Das & Teng 2000; Huxham & Beech 2003; Huxham & Vangen 2005; Provan & Kenis 2008; Saz-Carranza & Ospina 2010; Berthod m. fl. 2017; Vangen 2017). Genom att det empiriska materialet ges ett stort utrymme i att definiera de utmaningar som uppstår i den specifika kontexten så dras det emellertid i kapitlet slutsatser gällande vilka dilemman som specifikt kännetecknar just förvaltningsövergripandesamverkan. Som resultatet ska visa så kännetecknas styrgruppens samverkan av utmaningar som uppstår i mötet mellan den kommunala politiskt-administrativa organisationen och samverkansorganiseringen kring Socialt hållbart Borås.

Om vi lyfter blicken och betraktar styrgruppens samverkan i sin organisatoriska kontext kan konstateras att deltagarna, med sin hemvist i skilda förvaltningar, arbetar med att inom respektive organisatorisk enhet leverera tjänster och uppdrag inom den traditionella vertikala förvaltningsstrukturen, samtidigt som de också deltar i en mängd olika horisontella samverkansrelationer som stödjer leveransen av detsamma. Denna kombination av en politisk-administrativ förvaltningsorganisation med en vertikal sektorsstruktur *och* kollaborativa horisontella styrningsstrukturer erkänns i befintlig forskning som en källa till flera paradoxer i

samverkan. Vad som uppmärksammas är att samverkanssammanhang kännetecknas av en komplexitet vad gäller överlappande och samtidigt konkurrerade styrideal, vilket kan generera dilemman (Svensson 2017; 2019). Resultatet visar att så även är fallet i styrgruppens samverkansarbete.

Krockande styrideal inom välfärdens organisering

Styrningen av den offentliga sektorn har pendlat mellan olika styr- och organiseringsideal som inom forskning brukar diskuteras utifrån begreppen: byråkrati, marknad och nätverk (Bevir 2004). De tre styridealen förknippas ofta med olika tidsperioder. Byråkrati, som i huvudsak associeras med tiden efter andra världskriget, kännetecknas av specialiserade sektorer och en tydlig ansvarsfördelning. Styridealet kännetecknas även av ambitionen att stärka professionella kompetenser i syfte att hantera politikens olika välfärdsprogram (Styhre 2009. Se även kapitel 2 om interprofessionell samverkan). Marknad, associeras istället med tidsperioden 1980- och 90-talet och de reformer som då genomfördes för att öppna upp för konkurrens och privata aktörer i det offentliga. Reformerna sammanfattas vanligen under beteckningen New Public Management (NPM) (Hood 1991). Nätverk, som kan betraktas som det mest nyttillkomna styridealet av de tre, kännetecknas istället av en tilltro till att dialog, relationer och olika aktörers skilda expertis och resurser är avgörande för att hantera välfärdens utmaningar (Lindberg 2009).

Den korta historiebeteckningen ovan ger sken av att organisering av offentlig sektor kan förstås utifrån tre styrningsparadigm, som avlöser varandra. Inte sällan betraktas också styridealens uppkomst som ett svar på tidigare styrideals brister. Utifrån ett sådant evolutionsinspirerat perspektiv kan ett nätverksideal argumenteras vara en lösning på den bristande samverkan som uppstått på grund av de inlåsnings effekter som skapas genom det byråkratiska idealets sektorsorganisering och en lösning på det splittrade organisatoriska landskap som skapats i spåren av ett marknadsideal och konkurrens (se Montin & Granberg 2013). Men riktigt så enkelt är det inte. Snarare samexisterar styridealen i nutidens välfärdsorganisering. När flera olika styrideal existerar sida vid sida i den offentliga förvaltningen är det inte svårt att förstå att det ibland uppstår dilemman. De kommer inte sällan till uttryck genom motsägelsefulla krav och behov gällande resurser, definitioner, prioriteringar och roller (Svensson 2020). Denna krock mellan styrideal kommer även till uttryck i analysen av styrgruppens samverkan. De specifika dilemman som kommer att belysas i det förvaltningsövergripande samverkansarbetet i styrgruppen i detta kapitel uppstår på grund av att de tre styridealen skiljer sig åt gällande

principer för styrning och organisering och grundläggande värden för input om mål, legitimitet, tjänstemannarollen och arbetsdelning (jfr Kjaer 2004; Meuleman 2008; Nylén 2011; Torfing & Triantafillou 2013; Svensson 2019).

Styridealet byråkrati kännetecknas som ovan nämnts av hierarki och specialisering samt en hög tilltro till professionell kompetens (Styre 2009). Input i form av styrsignaler, exempelvis gällande mål, ges av folkvalda politiker och följsamheten gentemot politiken ger förvaltningens tjänstemän legitimitet (jfr Kjaer 2004; Meuleman 2008; Torfing & Triantafillou 2013). Grundtanken är att en tydlig struktur och arbetsdelning baserad på rutiner och regler skapar både effektivitet och hög kvalitet, liksom transparens mellan tjänstepersoner och politiker och mellan den offentliga myndigheten och medborgarna. Tjänstepersoners roll och ansvar är enligt ett byråkratiskt styrideal att följa regler och politiska beslut. Ett centralt argument för ett byråkratiskt styrideal är att det ger en god grund för likvärdighet och rättssäkerhet (Svensson 2017, 2019).

Styridealet marknad kännetecknas av en tilltro till att konkurrens skapar goda förutsättningar för utformning av välfärdsservice. Att utsätta offentliga organisationer för konkurrens ses som ett bra sätt att försäkra sig om att få mycket värde för pengarna och att verksamheterna bedrivs på ett kvalitativt och effektivt sätt (Almqvist 2006). Input och styrsignaler grundar sig på medborgares ”kundnöjdhet” och en följsamhet gentemot medborgarnas efterfrågan ger legitimitet. Det gör även uppvisandet av mätbara prestationer i relation till medborgare, konkurrerande organisationer och granskande myndigheter (jfr Kjaer 2004, Meuleman 2008; Torfing & Triantafillou 2013). Tjänstepersoners roll och ansvar är enligt ett marknadsideal att tillgodose en medborgarservice och att styra verksamheten i enlighet med prioriterade resultat och prestationer (Nylén 2011; Svensson 2017, 2019).

Slutligen, så kännetecknas styridealet nätverk av värden såsom dialog, förhandling och relationer. Även om nätverk är det begrepp som används i kapitlet är det viktigt att notera att styrmetoderna samlas under en mängd olika namn i forskningslitteraturen; värdestyrning, policyintegrering, horisontell styrning, tvärssektoriell styrning och governance (Stoker 2006; Christensen & Laegreid 2007; Svensson 2017; Candel 2021). Grundtanken med styridealet är att skillnader mellan aktörer – inklusive deras kompetensområden, tillgångar, kunnande,

prioriteringar, kulturer och värderingar – utgör unika resurser som, när de sammanförs, skapar potential för synergier och samarbetsfördelar (Huxham & Vangen 2005; Vangen & Huxham 2012; Quick & Feldman 2014). Effektivitet och kvalitet uppnås genom inkludering och de samverkanssynergier som skapas i syntesen av olikheter. Dialogen utgör input gällande mål och strategier och genom samtliga medlemmars deltagande skapas legitimitet för organiseringen (jfr Kjaer 2004; Meuleman 2008; Torfing & Triantafillou 2013). Ett centralt argument för ett nätverksideal är att det bidrar till demokratiska processer genom att det utgår från tanken om ”medskapande”, delat ansvar och dialog mellan olika aktörer. Dess företrädare framhåller även att samtliga aktörer, politiker, chefer och anställda, ska se välfärdsarbetet utifrån ett helhetsperspektiv och ta ett gemensamt ansvar istället för att utgå från sin sektorsspecifika tillhörighet. Likaså anses att det krävs en tät kontakt med ideella sektorn liksom det privata näringslivet för att uppnå goda resultat (Christensen & Læg Reid 2007; Candel 2021. jfr kapitel 3 om tvärspektoriell samverkan). Tjänstepersoners roll och ansvar är enligt ett nätverksideal att driva värden och dialog (Svensson 2017, 2019).

Ovan nämnda skillnader mellan styridealerna byråkrati, marknad och nätverk sammanfattas i nedanstående tabell. Tabellen är skapad med inspiration av tidigare jämförelseanalyser mellan styridealerna i andra studier (Kjaer 2004; Meuleman 2008; Nylén 2011; Torfing & Triantafillou 2013; Svensson 2019) och med utgångspunkt i de skilda aspekternas relevans i relation till det empiriska materialet. Att notera är att tabellen fokuserar styridealens kännetecken på en förvaltningsnivå samt att styridealerna utgör idealtypiska beskrivningar av styrning och organisering inom offentlig verksamhet. Med andra ord finner vi sällan renodlade exempel på dem i praktiken. Däremot kan idealtyper fungera som ett stöd när det kommer till att förstå hur och varför människor agerar som de gör, i detta fall i ett samverkansarbete. Det är också på sådant sätt tabellen används i den kommande analysen om hur krockande styrideal skapar dilemman med konsekvenser för styrgruppens samverkansarbete.

	Byråkrati	Marknad	Nätverk
Input (Styrsignaler)	Demokratiskt folkvalda politiker	Medborgares (kunders) efterfrågan	Dialog i nätverket
Legitimitet	Följsamhet gentemot politiska beslut	Resultat och prestation	Tillgodosedda inre behov i nätverket
Tjänstepersoners roller och ansvar	Följa politiska beslut, regler och rutiner	Tillgodose medborgares (kunders) efterfrågan	Driva värden och dialog
Nyckelvärden för organisering	Hierarki och tydlig arbetsfördelning	Resultatstyrning	Inkludering och delat ansvar

Tabell 1: Kännetecknen för styridealerna byråkrati, marknad och nätverk på en förvaltningsorganisatorisk nivå: input, legitimitet, tjänstemannarollen och nyckelvärden för organisering

I nästkommande avsnitt beskrivs de motsägelsefullheter som skapas i mötet mellan styridealerna byråkrati, marknad och nätverk i styrgruppens samverkan. Som vi snart ska se skapas dilemman i huvudsak genom värdekrockar mellan styridealerna byråkrati och nätverk. Det handlar om att de båda styridealerna ger deltagarna olika signaler om vilket handlingsutrymme de har att själva formulera mål och strategier, att styridealerna innefattar olika krav på tjänstemannarollen och att styridealerna bygger på olika principer när det kommer till uppfattningar om vad för organisering som ger effektivitet. Det dilemma som uppstår gällande att styridealerna inbegriper olika grund för legitimitet är dock även ett resultat av närvaron av ett marknadsideal. Men innan jag belyser de dilemman som uppstår ges en närmare beskrivning av styrgruppens uppdrag.

[Hur samverkansdilemman manifesterades i styrgruppens praktik](#)

Styrgruppens uppdrag var att inom staden skapa ett gemensamt och samordnat arbete för social hållbarhet, över förvaltningsgränserna. I praktiken innebar arbetet att styrgruppens deltagare gemensamt skulle inventera och prioritera bland utvecklingsbehov, besluta om insatser och

säkerställa en uppföljning av pågående utvecklingsarbeten och utse ansvarig förvaltningschef för respektive insats. Till sin hjälp hade styrgruppen en beredningsgrupp med ansvar för att systematiskt bevaka idéer och behov från verksamheterna och initiera förslag till styrgruppen. På samma gång tog beredningsgruppen fram förslag på uppdrag av styrgruppen. Styrgruppen kunde även vända sig till kommunens analysgrupp för att få hjälp med kunskapsunderlag (PP Roller och ansvar 2020-12-08).

Processansvarig i styrgruppen bar ansvar för att leda och samordna den gemensamma arbetsprocessen. Processansvarig ansvarade även för beslutsunderlag och uppföljning till kommunstyrelsen. Processledaren bar i sin tur ansvar för att stödja utveckling och genomförande, liksom uppföljning och utvärdering, av beslutade insatser. Processledaren innehade även uppdraget att samordna utbildningar och genomföra föreläsningar och bidra till kunskapsspridning både inom styrgruppen och i relation till kommunens politiker (PP Roller och ansvar 2020-12-08).

Styrgruppen höll möte en gång i månaden men utöver det anordnades även workshops under hel- och halvdagar för deltagarna. Initialt präglades styrgruppens möten av diskussioner om gruppens funktion, mandat och uppdrag samt vilka prioriteringar och vägval som måste göras för att tydligare peka ut en riktning för gruppens arbete. Analysen av styrgruppens arbete och deltagarnas ansträngningar med att försöka hantera och manövrera utmaningarna visade snart att begreppet dilemma här kunde fylla en viktig funktion. Detta kapitel ägnas åt att närmare analysera och försöka förstå de utmaningar styrgruppens deltagare beskriver utifrån den tidigare forskningens insikter om de motsägelsefullheter, dilemman, som existerar i samverkan.

Gemensamma mål och strategier

Forskare inom samverkan identifierar *gemensamma mål* som en av de viktigaste framgångsfaktorerna. Mål, som i bred bemärkelse definieras som strategier, ambitioner och visioner, antas inte bara ge en gemensam riktning utan också skapa lojalitet och engagemang för arbetet (Huxham & Vangen 2005; Agranoff 2006; Ansell & Gash 2008; Fleishman 2009). Dilemmat i styrgruppen handlade om att den samtida närvaron av styridealerna byråkrati och nätverk gav skilda styrsignaler gällande deltagarnas mandat att själva skapa input, i form av mål och strategier i samverkansarbetet, i relation till politiken (Svensson 2019). Dilemmat

handlade dock även om att det var svårt att formulera gemensamma strategier i deras förvaltningsövergripande samverkan med anledning av att deltagarna hade olika bakgrund, kunskaper, prioriterade värden och fokusområden. Mer specifikt var det svårt att skapa gemensamma strategier som var generella nog för att samtliga samverkande aktörer ska uppleva sig inkluderade och specificerade nog för att aktörerna ändå skulle uppleva en riktning i samverkansarbetet.

I styrgruppen manifesterades dilemmat genom att deltagarna önskade tydligare riktning i arbetet samtidigt som de hade svårt att utvärdera styrgruppens handlingsutrymme med att ytterligare specificera social hållbarhet. Samtliga deltagare var initialt eniga om att det övergripande politiska målet att ”stärka förutsättningarna för jämlika livsvillkor och god hälsa” (Dnr KS 2019-00665) var en viktig fråga, men det fanns en önskan om en mer specificerad riktning och strategisk plan för handling. Det uttrycktes behov av tydligare direktiv om prioriteringar när det kom till vilka insatser som de som deltagare i styrgruppen skulle driva igenom, samtidigt som det fanns en uppfattning om att styrgruppen inte hade handlingsutrymme i frågan. Vid intervjuerna lyftes återkommande åsikter som ”det är ju så luddigt det här uppdraget” (Deltagare i styrgruppen). Det efterfrågades en större tydlighet eftersom arbetet upplevdes som ”högt och fluffigt” och det lyftes fram önskemål om att de borde bli ”mer konkreta” (Deltagare i styrgruppen). Frågan var bland annat uppe för diskussion under en workshop i början på hösten år 2020:

Det blir en diskussion om att tvärssektoriella perspektiv är politiska frågor. Vad är egentligen uppdraget för oss tjänstemän? Det uttrycks åsikter om att det är som om styrgruppen formulerar politik och det krockar med tjänstemannauppdraget. (Observationsanteckning 20-09-30)

Osäkerheten är inte förvånande med tanke på att deltagarna i enlighet med ett byråkratiskt ideal uppfattade att enbart politiken kunde fatta denna typ av beslut (jfr Svensson 2019):

I min värld är ju socialt hållbart, styrgruppen, en operativ grupp som omhändertar [anm. politiska] uppdrag och fördelar ut dem. (Deltagare i styrgruppen)

Dilemmat med att nå gemensamma mål och strategier utgjordes även av utmaningen med att deltagarna hade skilda förvaltningsorganisatoriska tillhörigheter och därigenom olika önskemål, behov och prioriteringar. Det blev synligt i samband med att målsättningen blev mer specificerad, när det fattades ett politiskt inriktningsbeslut om det första målområdet ”En god start i livet och goda uppväxtvillkor”. Följden av inriktningsmålet blev inte bara positiv. Den ökade tydligheten, gällande att insatser gentemot *barn och unga* skulle prioriteras, innebar nämligen att flera deltagare upplevde sig exkluderande mot bakgrund av sin förvaltningstillhörighet.

Men ska vi inte ha något mer i stegen som vi kan göra under tiden, ska vi andra sitta och vänta, som inte är direkt inblandade i det här? (Deltagare i styrgruppen)

Det här hamnar inte inom barn och unga, som vi har just nu. Där känner jag att där försvann min ambition och min innovation. (Deltagare i styrgruppen)

Uttalandena ovan speglar dilemmat mellan generella och specificerade mål i gränsöverskridande samverkan. När målformuleringen var bred, i form av den övergripande rubriken social hållbarhet, upplevde deltagarna att de var inkluderande men samtidigt uttrycktes önskemål om mer specificerade mål och en tydligare riktning. När ett specificerat målområde och en tydligare riktning formulerades, och antogs av politiken, upplevde dock flera deltagare att de blev exkluderade eftersom deras välfärdsområde inte berördes i lika stor utsträckning som andras. Som en deltagare också uttryckte behöver en målsättning vara tillräckligt generell och bred för att vara inkluderande och tillräckligt specifik för att uppdraget inte ska upplevas som diffust.

Jag tror verkligen på det här med en etablerad målbild där alla kan känna att de är involverade. [...] Men den får inte bli så diffus att den inte säger någonting utan den måste vara konkret. (Deltagare i styrgruppen)

Resultatet visar att styrgruppens deltagare upplevde ett dilemma med att finna gemensamma strategier i samverkansarbetet. Initialt fanns flera önskemål om mer specificerade mål och strategier för att öka motivationen. En osäkerhet gällande deltagarnas mandat att i dialog skapa en tydligare gemensam riktning upplevdes som ett hinder i att driva arbetet framåt. När ytterligare ett politiskt inriktningsmål kom gav det en ökad tydlighet men samtidigt blev följden

att en del deltagare upplevde sig exkluderade och mindre motiverade. Inget av handlingsalternativen, övergripande målsättningar och strategier respektive specificerade målsättningar och strategier, var sålunda ett tillfredsställande alternativ. Kärnan i dilemmat kan förstås utifrån motsättningen mellan generella och specifika mål i samverkansarbete (jfr Huxham & Vangen 2005; Agranoff 2006; Ansell & Gash 2008; Fleishman 2009). Medan en generell målsättning ökar möjligheten för att samtliga samverkande parter ska känna sig inkluderade, trots sina olikheter, ger specificerade mål fördelen att tydligare peka ut en riktning. På samma gång för dock en generell målsättning med sig nackdelen att uppfattas som alltför diffus. Diffusitet kan utöver den uppenbara nackdelen frånvaro av riktning också öka risken för olika tolkningar som innebär att deltagarna inte arbetar gemensamt och blir ovilliga att dela med sig av egna tillgångar och resurser (Huxham & Vangen 2012). En specifik målsättning för istället med sig nackdelen att vara exkluderande vilket kan ge följden av en bristande inkludering och ett bristande engagemang. I slutändan kan det innebära att samverkande parter blir ovilliga att dela med sig av egna tillgångar och resurser (Fleishman 2009).

Inre eller yttre legitimitet

Ytterligare ett dilemma som uppkom i styrgruppen handlade om legitimitet. Legitimitetsdilemmat är sedan tidigare känt inom forskning om samverkan och berör spänningen mellan satsningar på att samverkande deltagare ser samverkansarbetet som legitimt, i relation till att tillgodose externa intressenters krav för att uppnå legitimitet i deras ögon (jfr Provan & Kenis 2008; Chen 2021). Dilemmat innebär i praktiken att tid och fokus måste förläggas till de inre behov som krävs för att god samverkan ska kunna uppnås, samtidigt som tid och fokus måste riktas mot att leverera resultat som gör politiker och externa intressenter nöjda. Om inte deltagarna betraktar samverkansarbetet som legitimt är ingen villig att dela sina resurser för att nå samverkansfördelar, och om inte politiker och externa intressenter är nöjda riskerar en samverkan att stå utan stöd (och ibland även finansiering) för att fortgå sitt arbete. När tid ägnas åt att värna interna behov bortses från att nätverket måste svara mot det ansvarsutkrävande som ställs från externa intressenter och vice versa (jfr Saz-Carranza & Ospina 2011; Berthod m.fl. 2017).

Uppkomsten av dilemmat kan förstås mot bakgrund av att de tre styridealen byråkrati, marknad och nätverk inbegriper olika legitimitetsgrund. Tjänstepersoner erhåller legitimitet genom en

följsamhet gentemot politiken i enlighet med ett byråkratiskt ideal. Inom ett marknadsideal erhåller istället tjänstepersoner legitimitet genom uppvisandet av prestationer och resultat gentemot medborgare, andra organisationer och granskande myndigheter, och slutligen, erhåller tjänstepersoner inom ett nätverksideal legitimitet genom att tillgodose samtliga deltagares behov (jfr Kjeaar 2004; Meuleman 2008; Torfing & Triantafillou 2013). De olika styridealerna grundar sig med andra ord på olika legitimitetsskapande praktiker, vilket kan ge följden av motsägelsefulla signaler om prioriteringar i en förvaltningsövergripande samverkan.

I styrgruppen kom dilemmat till uttryck genom deltagarnas skilda önskemål om prioriteringar i arbetet. En del av styrgruppens deltagare ansåg att mer tid behövde läggas på gruppens inre behov, såsom diskussioner om uppdraget och deltagarnas roller, för att bygga upp en gemensam grund för arbetet. På styrgruppsmöten lyftes åsikter om att ”det borde skapas mer tid [anm. för samtal] och att cheferna sällan pratade med varandra sinsemellan” (Observationsanteckning 20-09-30). Tid för samtal ansågs viktigt för att de skulle få en inblick i varandras arbeten och på så sätt synliggöra synergimöjligheter. Åsikten lyftes även upp under intervjuerna: ”Ingen vet vad jag gör och ingen vet vad du gör, för vi pratar inte med varandra längre och då fungerar inte socialt hållbart” (Deltagare i styrgruppen). En annan deltagare uttryckte att ”samverkan är svårt och det går långsamt men det tror jag är helt nödvändigt. Det som styrgruppen gör tänker jag är att skaffa sig den här gemensamma bilden om vad det är vi ska göra” (Deltagare i styrgruppen). På samma tema lyftes önskemål om att arbetet i högre utsträckning borde utgå från deltagarnas behov och önskemål och att en ökad kännedom om varandras verksamhetsområden var nödvändig för att de tillsammans skulle kunna skapa värde för varandra.

Det skulle kunna vara så här att man satte sig ner och utifrån våra behov, hur vi ser på sakerna utifrån vissa områden. Ja men, vad skulle ni vilja göra? Vad har ni som ni skulle vilja stärka upp? Och börja i det lilla. (Deltagare i styrgruppen)

Andra ansåg att mer uppmärksamhet behövde läggas på att tillfredsställa utomstående intressenters förväntningar. I praktiken handlade det om att kunna visa upp resultat och prestationer av arbetet och därigenom peka på arbetets betydelse. Externa intressenters förväntningar var tydligt länkade till en frustration över att det inte blev ”verkstad” av styrgruppens arbete: ”Jag känner så här att nu måste vi komma igång annars har vi ingen

trovärdighet i omgivningen” (Deltagare i styrgruppen). En första association till utomstående intressenter är att det åsyftar hierarkiskt överordnade politiker och/eller chefer. I styrgruppen var det dock tydligt att externa intressenter utöver politiker även åsyftade medborgare, anställda i respektive ”hem-organisation” och externa finansiärer. I sammanhanget nämndes de statsbidrag som arbetet med social hållbarhet erhållit.

Den största risken känner jag är tillitsrisken. Alltså att vi inte får något ur händerna kring det här arbetet och det handlar om 11 miljoner i statsbidrag och det är väldigt mycket timmar vi lägger ned. (Deltagare i styrgruppen)

Vid samtal om externa intressenters förväntningar användes återkommande ord som trovärdighet och tillit. En del av deltagarna gav närmast uttryck för en rädsla av att bli påkomna med att inte arbeta tillräckligt resultatfokuserat: ”om någon utifrån skulle komma in och titta på detta så undrar de nog vad vi håller på med” (Deltagare i styrgruppen). Upplevda krav från omgivningen skapade en stress som gjorde att flera deltagare ville vända blicken från gruppens interna behov i samverkansarbetet, till att istället värna externa intressenters förväntningar. De motstridiga kraven mellan intern legitimitet och extern legitimitet var ett dilemma eftersom de krävde ett val gällande var fokus, tid och energi skulle förläggas. Men samtidigt utgjorde båda förutsättningar för arbetet med social hållbarhet, sålunda var inget val tillfredsställande. Inre legitimitet ansågs vara centralt för möjligheten att omvandla samverkansuppdraget till handling och leva upp till yttre krav. På samma gång ansågs det vara viktigt att tillgodose yttre legitimitet och därigenom kunna fortsätta samverkansuppdraget och jobba mer med gruppens inre behov.

Motsägelsefulla krav på tjänstemannarollen

Ytterligare ett dilemma som identifierades i styrgruppens praktik var att deltagarna upplevde motsägelsefulla krav gällande yrkesroll och ansvar. De motsägelsefulla kraven kan förstås utifrån att styridealerna byråkrati och nätverk innefattar olika beskrivningar av tjänstemannarollen (jfr Svensson 2019). Som tidigare beskrivits utgörs styridealet byråkrati av övertygelsen att hierarki, specialisering och fastlagda processer enligt regler och politiska beslut skapar en effektiv och kvalitetsdriven förvaltning. Organisering i enlighet med byråkrati innebär att ansvarsfördelningen är tydlig och standardiserade processer ger resultatet rättssäkerhet och likvärdighet (Styhre 2009). Politiken och förvaltningsorganisationen är åtskild för att det demokratiska systemet ska upprätthållas och sålunda är tjänstepersonernas uppdrag, som illustreras i tabellen nedan, att utföra politiska beslut och efterfölja regler. Styridealet

nätverk utgörs istället av övertygelsen att samverka mellan olika organisatoriska aktörer och deras skilda expertis och resurser leder till en effektiv och kvalitetsdriven förvaltning (Lindberg 2009). I relation till byråkrati ställer en nätverksorganisering, som kännetecknas av delat ansvar, förhandling, relationer, samarbete, övervägande och medskapande helt andra krav på tjänstepersoner i jämförelse med det byråkratiska idealet. Svensson (2017) liknar till och med den nätverkande tjänstepersonen vid en lobbyist som driver strategiska frågor. Ett nätverksideal ställer sålunda, som också illustreras i tabellen, krav på att tjänstepersoner driver värdefrågor och dialog.

	Byråkrati	Nätverk
Tjänstepersoners roller och ansvar	Följa regler och politiska beslut	Driva värden och dialog
Nyckelvärden för organisering	Hierarki och tydlig arbetsfördelning	Inkludering och delat ansvar

Tabell 2: Styridealen byråkrati och nätverk och tjänstepersonernas roller och ansvar (Fritt från Svensson 2019:29).

I styrgruppen utgjorde den samtidiga närvaron av styridealen byråkrati och nätverk ett dilemma genom att deltagarna, som offentliga tjänstepersoner, inte visste vilken tjänstemannaroll som var riktig att praktisera. Dilemmat kom till uttryck genom upplevelser av att deltagandet i gruppen ställde andra krav på tjänstemannarollen än vad de var vana vid. De upplevde krav på att de skulle vara medskapare av arbetet med social hållbarhet och driva värden och dialog och fatta gemensamma och kreativa beslut om det fortsatta arbetet. Kraven stod i bjärt kontrast till den tjänstemannaroll de var vana vid med krav på att verkställa politiska beslut och att underordna sig hierarkiskt överordnade regler och policys. Reaktionen på kraven varierade men majoriteten av deltagarna hade svårt att identifiera sig med, och att agera i enlighet med, en nätverkande tjänstemannaroll. Det motstånd som deltagarna gav uttryck för skapade spänningar i relation till de deltagare som ville se att styrgruppen agerade mer kraftfullt för att driva arbetet framåt.

Spänningarna blev synliga under en heldags-workshop där det diskuterades huruvida social hållbarhet var en politisk fråga eller något som skulle hanteras på tjänstemannanivå. En del av styrgruppens deltagare framförde åsikten att det var styrgruppens uppdrag att driva frågan om social hållbarhet och att deras roll var att ”vara strategiska, vara kreativa och planera för långsiktighet” (Observationsanteckning 20-09-30). Detta ställningstagande kom även till uttryck vid intervjuerna.

Jag skulle ju önska att vi skulle driva lite hårdare och alltså ta lite egna beslut och liksom driva på detta. Alltså när man inte får vägledning [av politiken] då får man tolka den vägledning man fått om man är ansvarig tänker jag. (Deltagare i styrgruppen)

Jag tänker också på eget ansvar [...] drivkraften...det finns inte utan man bara gör som politiken säger. (Deltagare i styrgruppen)

Andra deltagare ansåg att deras roll var att verkställa politiska beslut och att de därigenom borde akta sig för att blanda sig i det politiska uppdraget att formulera ”vad” som ska göras. Vad deltagarna gav uttryck för på workshopen var att uppdraget var otydligt och att de inväntade tydligare politiska direktiv för arbetet. Åsikten framfördes även under intervjuerna.

Vad:et [anm. från politiken] måste bli tydligare. Jag tror att det är det som gör att det blir bökitigt och stökigt och grumligt. (Deltagare i styrgruppen)

Säger någon hoppa då hoppar man [...] det är ju tjänstemannens roll. (Deltagare i styrgruppen)

De skilda förhållningssätten till deltagarnas uppdrag, och bilder av tjänstemannarollen, sporrade till diskussioner i gruppen. De diskussioner som fördes mynnade inte ut i någon enighet, snarare stärkte deras motsatta ställningstaganden varandras ståndpunkter. Reaktionerna ledde till meningsskiljaktigheter som återkommande upptog tid för diskussion på styrgruppsmöten. Frågan om vilken roll som är rätt och riktig går inte att besvara och det är inte heller syftet med detta avsnitt, istället vill jag illustrera hur närvaron av motsägelsefulla krav på tjänstemannarollen skapar dilemman i gruppens samverkan. Svensson (2017) som studerat frågan närmare menar att tjänstepersoner som arbetar med tvärsektoriella frågor ofta upplever att personligt engagemang och drivkraft inte är tillräckligt då politiska ramar och direktiv ger legitimitet. På samma gång är dock inte tjänstepersoner, i egenskap av att enbart vara utförare av politiska beslut, rustade för att arbeta med strategiska frågor som behöver genomsyra flera

väl-färdsverksamheter inom offentligheten. Ingen av tjänstemannarollerna fyller med andra ord ensamt en fullt tillfredsställande roll i en förvaltningsövergripande samverkan.

Effektivitet via hierarki eller effektivitet via inkludering

Ett annat dilemma som relaterar till motsägelser som uppstår i mötet mellan styridealerna byråkrati och nätverk handlar om att idealen uppbär olika idéer om hur effektivitet uppnås. Enligt ett byråkratiskt styrideal uppnås effektivitet genom en tydlig ansvarsfördelning och delegation av ansvar till en eller ett fåtal deltagare enligt en hierarkisk ordning (jfr Provan & Kenis 2008). Enligt ett nätverksideal uppstår istället effektivitet genom att synergier skapas mellan olika deltagares resurser i form av exempelvis kunskap, erfarenhet, kultur och värderingar (Vangen 2017; Chen 2021). Att uppnå samverkanssynergier som effektivitet kan dock upplevas som utmanande då det inkluderande arbetssätt som krävs initialt kan innebära att arbetsprocesser och beslutsfattande tar längre tid. Det kan vara en tidsödande process att nå den gemensamma kunskapsplattform som krävs för att synergimöjligheter ska uppdagas. Inledningsvis ställs alltså samverkans inkludering mot effektivitet även om målet är detsamma. I styrgruppens praktik kom dilemmat till uttryck genom en stress över att arbetsprocesser präglade av inkludering tog tid. Stressen ledde till önskemål om att istället uppnå effektivitet genom ett byråkratiskt ideal och delegation av ansvar i enlighet med en hierarkisk ordning (jfr Provan & Kenis 2008).

Dilemmat blev synligt vid flera möten i styrgruppen. Under en workshop i september 2020 lyftes åsikter om att styrgruppens möten liknade diskussionsforum eller idésmedjor och att arbetet aldrig ledde till ”verkstad”.

Deltagare i gruppen lyfter frågor som: Vilket tempo har vi? Tar vi formella beslut? Är vi idé-smedja? Vad gör vi i gruppen? Vi diskuterar mkt men vi blir ett diskussionsforum, vad är nästa steg? (Observationsanteckning 2020-09-30)

Upplevelser av att styrgruppens arbete gick långsamt och att alltför mycket tid gick åt till diskussion uttrycktes även under intervjuerna. Som en deltagare uttryckte: ”Vi kan inte bara prata. Vi måste få fart i den här handlingsplanen och de här aktiviteterna” (Deltagare i styrgruppen). Men samtidigt som det uttrycktes frustration över att arbetet inte var effektivt

framhöll flera deltagare att diskussionerna var en viktig del i samverkansarbetet, inte minst för att skapa delaktighet och inkludering. Under ett styrgruppsmöte lyftes åsikter om att det var viktigt att deltagarna inte bara ”blev tillsagda om vad de skulle göra utan själva fick vara med och utforma arbetet då de både har kunskapen och erfarenheten för jobbet” (Observationsanteckning 21-02-05). Förväntningar om stärkt delaktighet framhölls även under intervjuerna. Här uttrycktes upplevelser av att inte få vara med och fatta beslut, vilket skapade en frustration och ibland en brist på motivation. En deltagare använde metaforen av en bil och menade att om hen fortsatt skulle få sitta i baksätet så skulle det vara svårt att känna sig delaktig. En annan framhöll att delaktighet var en förutsättning för att styrgruppen skulle få kraft i arbetet: ”För jag tror att vi får ingen energi och kraft i en styrgrupp om man inte känner att man är med och påverkar på riktigt” (Deltagare i styrgruppen).

Deltagarnas reaktioner på dilemmat skiljde sig åt. En del menade bestämt att beslut behövde fattas mer effektivt och att gruppen därigenom skulle delegera beslutsansvar till en eller flera deltagare för att snabbare kunna visa upp konkreta resultat, medan andra var av åsikten att samverkan behövde vara inkluderande och att arbetet för att nå samverkansfördelar i form av effektivitet initialt krävde tid. Ett kännetecken för dilemmat var att samma deltagare kunde plädera för båda de idealtypiska styridealerna, i fråga om effektivitet, vid olika tillfällen. Med andra ord skiftade deltagarnas åsikt mellan att plädera för effektivitet genom hierarki respektive effektivitet genom samverkansinkludering. Liksom för övriga dilemman är det svårt att tala om en lösning. En bred inkludering av deltagare är viktig för att nå de synergieffekter som samverkan kan generera i, men riskerar att på kort sikt leda till låg effektivitet med följder som låg motivation och lågt engagemang. På samma gång kan effektiva arbetsprocesser under ledning av en eller ett fåtal deltagare, med konsekvensen en låg inkludering, leda till samma negativa följder (Provan & Kenis 2008).

Dilemman med konsekvenser för styrgruppens samverkansarbete

Studien av styrgruppen utifrån ett dilemmaperspektiv illustrerar inte bara att deltagarna upplevde flera olika dilemman utan också att deras respons på dem skapade utmaningar i det gemensamma arbetet. Situationer som utgör dilemman är inte lätt att hantera eftersom de är kantade av konkurrerande valmöjligheter med följden att det inte finns en tillfredsställande

lösning på situationen (Rose 2011). Dilemman triggas därför ofta känslor av obehag och upplevelser av att vara i en låst situation (Vangen 2017).

Som ovan illustrerat leder de dilemman som styrgruppen mötte till utmaningar i samverkansarbetet. Resultatet gör synligt att utpekade dilemman var för sig var problematiska men också att de tillsammans gav upphov till en situation som deltagarna liknar vid ett låst läge. Under hösten 2020 gav flera av deltagarna uttryck för en frustration över att arbetet inte gick framåt i den utsträckning som de önskade. Som en deltagare beskrev vid en intervju fanns det vid tiden ”en kritik över att vi inte kommit så mycket längre [...] vi har inte kommit så långt ju” (Deltagare i styrgruppen). Samma uppfattning återkom vid intervjuer med andra deltagare.

Vi kommer ju inte så mycket längre, vi tuggar om lite, vi är på några utav de här förbättringsområdena som vi har angripit. Resten ligger ju och har inte skett, alltså vi har inte kommit längre sen vi startade resan egentligen. (Deltagare i styrgruppen)

Att dilemman kan ge följden av en känsla av att stå och stampa på samma ställe har illustrerats av flera forskare (se t.ex. e Cunha & Tsoukas 2015; Pradies m.fl. 2021). Forskningen beskriver att de känslomässiga reaktioner som dilemman sporrar till kan leda till ett beteende som genererar i låsningar och i förlängningen ett paralyserat tillstånd (ibid). Vidare beskrivs hur paralyserade tillstånd på individnivå ofta utvecklas till kollektiva handlingsmönster, som blir till etablerade normer och rutiner, med följden stagnation och passivitet i grupper och/eller organisationer (Smith & Berg 1987; Smith & Lewis 2011). Forskningen gör sålunda gällande att det låsta läge som enligt deltagarna kännetecknade arbetet i styrgruppen hösten 2020, inte är förvånande. Samverkan över gränser är komplext och präglas av spänningsförhållanden som inte lätt låter sig hanteras. Men styrgruppens arbete stannar inte här. Resultatet visar att deltagarna, trots den utmanande situationen i styrgruppen, tog flera initiativ för att hantera de dilemman som de brottades med. Som också många forskare framhåller kan dilemman göras hanterbara, även om de sällan kan lösas (Ospina & Saz-Carranza 2011; Svensson 2017; Vangen 2017). Då kapitlet lika mycket handlar om utmaningar med dilemman, som hanteringen av dem, handlar nästa avsnitt om hur deltagarna i styrgruppen agerar för att överkomma de utmaningar som utpekade dilemman skapade.

Hantering av dilemman

I följande avsnitt beskrivs hur deltagarna hanterade de dilemman som uppstod i styrgruppens samverkan. I avsnittet beskrivs de beslut som fattades om styrgruppens fortsatta arbete för att möta de utmaningar som de stött på. Då studien inte sträcker sig tillräckligt långt fram i tid är det inte möjligt att synliggöra resultatet av besluten i praktiken. Resultatet ger emellertid en god grund för att, tillsammans med tidigare forskning på området, föra en vidare diskussion om betydelsen av de strategier som de samverkande aktörerna använder sig inom Socialt hållbart Borås. Resultatet visar hur deltagarna; genomför en omorganisering för att reducera komplexiteten med att finna gemensamma mål i samverkan, använder en processororienterad utvärderingsmodell för att tillgodose både intern och extern legitimitet, minskar det upplevda glappet mellan den byråkratiska och nätverkande tjänstemannarollen och anpassar styrningen för att uppnå effektivitet.

Reducering av komplexitet: Från en styrgrupp och ett målområde till en styrgrupp, tre ledningsgrupper och tre målområden

Ett dilemma som styrgruppen utmanades av handlade om att identifiera gemensamma mål och handlingsstrategier som motiverade *alla* deltagare. Utmaningen låg i att deltagarna önskade en tydligare riktning men var osäkra på styrgruppens mandat i relation till politiken. Utmaningen låg också i att deltagarna hade skilda organisatoriska tillhörigheter som sträckte sig över förvaltningsgränserna. Social hållbarhet som övergripande mål var brett och även om det gav fördelen att samtliga kände en tillhörighet i arbetet efterfrågades en tydligare riktning. Det erbjöds i samband med att politiken fattade ett beslut om inriktningsmålet ”God start i livet och goda uppväxtvillkor”. Följden av inriktningsmålet blev emellertid att många deltagare i gruppen upplevde sig exkluderade. Situationen, som speglar dilemman med mål i gränsöverskridande samverkan, hanterades emellertid genom den omorganisering av Socialt hållbart Borås som ägde rum hösten 2021. I praktiken innebar omorganiseringen att komplexiteten minskade genom att antalet deltagare som skulle komma överens om mål om strategier blev färre och mer homogena när det kom till kunskap och erfarenhetsbakgrund.

När uppdraget med social hållbarhet i mars 2021 utvidgades till att inkludera målområdena ”Bostäder och närmiljö” samt ”Förutsättningar för arbete” (Målbild Socialt hållbart Borås 2021-2024) bredvid ”En god start i livet och goda uppväxtvillkor”, formerades tre

ledningsgrupper med ansvar för respektive målområde. Ledningsgrupperna placerades i rakt nedåtstigande led från styrgruppen, som nu fick uppdraget att ansvara för helheten. Omorganiseringen innebar att ledningsgrupperna nu bestod av deltagare från närliggande förvaltningar verksamma inom tre specificerade målområden. Gruppen för ”God start i livet och goda uppväxtvillkor” leds av förvaltningschefen för Fritids- och folkhälsoförvaltningen. Övriga deltagare i gruppen är förvaltningschefer för förskola, grundskola och individ- och familjeomsorgen och en verksamhetschef på förvaltningen för fritid och folkhälsa. Gruppen för ”Bostäder och närmiljö” leds av förvaltningschefen för Samhällsbyggnadsförvaltningen. Övriga deltagare i gruppen är förvaltningschefer för miljö- och tekniska förvaltningen, vd för det kommunala bostadsbolaget, en områdesutvecklingschef på det kommunala bostadsbolaget, en verksamhetschef på förvaltningen för fritid- och folkhälsa, en verksamhetschef på individ- och familjeomsorgen samt två avdelningschefer på stadskansliet. Slutligen, så leds gruppen ”Förutsättningar för arbete” av förvaltningschefen för Arbetslivsförvaltningen. Övriga deltagare i gruppen är förvaltningschefer för sociala omsorgsförvaltningen och vård- och äldreförvaltningen, verksamhetschef för gymnasie- och vuxenutbildningen, vd för Inkubatorn och personalchef och näringslivschef på stadsledningskansliet. Varje ledningsgrupp har också en processledare knuten till sig som koordinerar arbetet.

I praktiken innebar omorganiseringen att komplexiteten med att enas kring gemensamma mål och strategier reducerades. Detta på grund av att grupperna minskade i storlek och nu bestod av deltagare med liknande förvaltningsorganisatorisk tillhörighet, kunskapsbakgrund, intressen och prioriteringar. Genom omorganisering skapades sålunda ökade förutsättningar för deltagarna att komma överens om strategier som samtliga engagerades och motiverades av. Omorganiseringen löste på så vis upp dilemmat med att finna gemensamma mål i en grupp med en i hög grad differentierade deltagare genom att en sida i motsättningen prioriterades över den andra. I detta fall prioriterades en specificering, både vad gäller nätverkets deltagare och målsättning, framför en mer inkluderande organisering och bred målsättning. Omorganiseringen förde tydligtvis med sig fördelar för arbetet genom att vara en del i lösningen på styrgruppens låsta situation, dock kan den potentiellt föra med sig nackdelar i framtiden. Detta på grund av att arbetet med att finna samverkansfördelar främjas av en olikhet vad gäller kunskap, resurser, värderingar och organisatorisk tillhörighet (Vangen & Huxham 2012).

Forskare som studerat hanteringen av motsättningar inom organisering beskriver att aktörer som handskas med dilemman har en tendens att välja handlingar som minimerar risken för konfrontation mellan motstridiga krav och/eller behov (Lewis 2000; Smith & Lewis 2011; Huq, Reay & Chreim 2017). Det kan till exempel handla om att separera kraven från varandra, i tid och rum, eller att favorisera ett behov eller krav på bekostnad av ett annat. En sådan hantering bär med sig fördelen att komplexiteten i samverkansarbetet minskar genom att det blir lättare att komma överens och sålunda blir lättare att driva arbetet framåt. Emellertid kan en sådan hantering också leda till bakslag genom att negligerade behov med tiden kommer behöva hanteras. Om vi återgår till styrgruppen skulle omorganiseringen och reduceringen av komplexitet kunna ge konsekvensen att möjliga uppslag på förvaltningsövergripandelösningar, i arbetet med social hållbarhet, begränsas. För på samma gång som omorganiseringen hanterar den komplexa situationen i styrgruppen blir följden att samverkansfördelar som uppstår i synergier mellan deltagarna troligen minskar. Hanteringen av dilemman med att finna gemensamma mål och strategier innebär sålunda ett steg i riktning mot ett mer byråkratiskt styrideal med en tydligare ansvarsfördelning och en centrering av ansvar i mindre grupper. Vad resultatet, i både detta kapitel och kapitel 3 om tvärssektoriell samverkan vittnar om, är att samverkande deltagare tenderar att luta sig mot det byråkratiska styridealet när utmaningar med ett nätverksideal uppstår.

Det är emellertid viktigt att framhålla att styrgruppen, som bär ansvar för helheten och har en insyn i samtliga ledningsgruppers arbete, kan fylla funktionen att koppla samman insatser över förvaltningsgränserna när sådana möjligheter uppdagas. På så sätt minskar risken för uteblivna synergieffekter när specifika mål och likhet premieras framför generella mål och olikhet.

Lärande utvärdering

Dilemman mellan intern och extern legitimitet kan sammanfattas i den utmaning styrgruppens deltagare upplevde med att både tillgodose externa intressenters krav och styrgruppens inre behov. Dilemman kom till uttryck genom att deltagarna upplevde en stress över att inte ge utrymme till samtal i gruppen *och* över att inte uppvisa konkreta resultat gentemot politiken, medborgare, den egna förvaltningen och andra myndigheter. På styrgruppsmöten lyftes flera gånger nödvändigheten att arbetet med social hållbarhet skulle inbegripa ”Konkreta mål och indikatorer som är möjliga att följa upp och utvärdera” (Observationsanteckning 20-09-30, 21-02-05). Diskussionerna mynnade småningom ut i beslutet att Socialt hållbart Borås skulle

använda en programteoretisk utvärderingsmodell i arbetet. Programteori är en processororienterad utvärderingsmodell, vilket innebär att modellen inte bara fokuserar på att jämföra mål och resultat/effekter utan även de byggstenar som ska leda fram till de önskvärda resultaten. Kort beskrivet är en programteori en modell över hur en insats är tänkt att fungera, det vill säga en modell över vad som utgör sambandet orsak och verkan (Funnel & Rogers 2011).

Beslutet att använda programteori, som styrgruppen småningom valde att benämna ”effektkedja”, skulle kunna vara ett uttryck för att styrgruppen valde att fokusera på legitimitetsskapande aktiviteter i enlighet med ett byråkratiskt styrideal, och/eller ett marknadsideal, istället för att fokusera på nätverkets interna behov. Begreppet utvärdering associeras inte sällan med kontroll och övervakning, ofta utförd på direktiv från externa intressenter. Men utvärderingsmodeller kan fylla fler syften än så. Om en utvärderingsmodell som programteori används på rätt sätt kan den fungera som ett internt planerings- och uppföljningsverktyg och en grund för dialog, lika mycket som en modell för att bedöma om en insats uppnått resultat och/eller effekter (Lindgren 2014). För att en programteori ska ha förutsättningar att fylla en sådan funktion behöver utformningen av den göras internt och gemensamt av de medarbetare som ingår i verksamheten eller verksamheterna som berörs (jfr Fred 2013). Att använda en utvärderingsmodell som programteori som grund för dialog kan ge flera fördelar. Den kan generera i överenskommelser mellan parter som har olika tolkningar och bilder av vad, hur och varför en insats ska genomföras, vilket inte sällan är en utmaning i gränsöverskridande samverkan. Den kan förbättra handlingsplanen för en insats genom att den tydliggör processen och synliggör luckor likväl som möjligheter (Funnel & Rogers 2011). Den kan också ge deltagarna vägledning när det kommer till vad som ska genomföras och vilka aktiviteter som de förväntas bära ansvar för. Slutligen kan den också stödja arbetet med att ta fram meningsfulla indikatorer som kan följas upp för en bedömning om en insats når framgång eller inte. Om indikatorer utformas av de som direkt berörs av dem finns bättre förutsättningar att för att de används till både utveckling och lärande och som måttstock för resultat (Funnel & Rogers 2011).

Resultatet vittnar om att ambitionerna med effektkedja inte bara är att modellen ska användas för att visa upp resultat i relation till politiker och externa intressenter. Modellen är också tänkt att fungera som ett verktyg för intern dialog och planering av samverkansarbetet:

Ja...det finns en ambition att utvärderingsmodellen ska kunna bidra med en samsyn och en minskad komplexitet. Jag menar att modellen kan bidra med en gemensam karta över hur våra insatser kommer leda till målen inom Socialt hållbart Borås. (Deltagare i styrgruppen)

Planen är att det ska utformas en effektkedja för varje målområde och att deltagarna i de tre ledningsgrupperna ska vara med i arbetet med att utforma modellerna. Till hjälp i arbetet finns en extern konsult med stor kunskap om hur effektkedja kan användas som ett verktyg vid internt utvecklingsarbete och en måttstock på prestation. En deltagare beskriver även att en fördel med effektkedja är att fokus flyttas från att bara betrakta output och mätbara resultat, till att även inkludera framsteg i den interna arbetsprocessen, som mått på framgång. Det kan leda till en minskad stress över att inte tillräckligt snabbt kunna påvisa tydliga effekter i arbetet. Hen beskriver vidare att ”det är särskilt viktigt i arbetet med social hållbarhet som ju utgörs av ett förändringsarbete som tar lång tid” (Deltagare i styrgruppen).

Sammanfattningsvis fyller utvärderingsmodellen, i arbetet med social hållbarhet, både funktionen av att skapa intern och extern legitimitet. Modellen är ett sätt att hantera dilemmat med den konkurrenssituation som skapats mellan att lägga tid på interna behov och att leverera resultat i relation till politiken och externa intressenter. Modellen är ett verktyg för att visa upp framsteg men i huvudsak är det ett verktyg för dialog och skapandet av en gemensam kunskapsplattform (jfr Fred 2013), vilket är särskilt viktigt när samverkande aktörer präglas av olikhet när det kommer till kunskap, erfarenheter, resurser och prioriteringar beroende på sin skilda förvaltningsorganisatoriska hemvist. Modellen bidrar även till ett gemensamt lärande genom att den utgör ett underlag för diskussion om frågor som; är planen rimlig för att nå de resultat vi önskar, har vi de resurser som vi behöver, använder vi resurser på tänkt sätt, handlar vi enligt plan och leder det i så fall till tänkt utfall och resultat?

[Ett minskat glapp mellan tjänstemannarollerna byråkraten och nätverkaren](#)

I tidigare avsnitt beskrevs hur de ”nya” krav som ställs på tjänstemannarollen, vid en förvaltningsövergripande samverkan med social hållbarhet, skapade en osäkerhet hos deltagarna i styrgruppen. Dilemmat kan förstås utifrån att det i mötet mellan styridealerna byråkrati och nätverk uppstår motsägelsefulla signaler om vad som är tjänstepersoners roller

och ansvar (jfr Svensson 2019). Dilemmat kom till uttryck genom att deltagarna upplevde krav på att vara medskapare i arbetet med Socialt hållbart Borås, vilket stod i bjärt kontrast till den tjänstemannaroll de var vana vid med krav på att verkställa politiska beslut och att underordna sig hierarkiskt överordnade regler och policys. Styrgruppens deltagare tar flera initiativ som påverkar det upplevda dilemmat. Även om initiativen inte uttalat är riktade mot att hantera ett dilemma med motsägelsefulla krav på tjänstemannarollen, är det möjligt att påstå att det ger, eller i alla fall kan ge, en sådan effekt. I praktiken innebär initiativen att det upplevda glappet mellan de båda idealtypiska tjänstemannarollerna minskar, vilket signalerar om att de inte är varandras motsatser utan kan samexistera.

Under hösten 2020 tillsattes en mindre arbetsgrupp för att tydligare definiera styrgruppens uppdrag och ansvar. Förslaget presenterades på ett styrgruppsmöte i december samma halvår. Vad som kan noteras i förslaget, som sedan kommer att antas, är att deltagarnas arbetsbeskrivningar och beskrivningen av arbetsprocessen, speglar att tjänstemannarollerna överlappar varandra. Med andra ord speglar förslaget, om deltagarnas roller och ansvar, en tjänstemannaroll med bäring i både ett byråkratiskt styrideal och ett nätverksideal. För att exemplifiera står det att samtliga deltagare ”ska säkerställa att politikernas beslut om målbilden genomförs i organisationen” men också ”driva arbetet framåt och därvid säkerställa planering och uppföljning”. Det står även att en deltagare, i rollen som processansvarig, ska skapa ”förutsättningar för delaktighet”, ”säkerställa extern samverkan” liksom ”ansvara för beslutsunderlag och uppföljning till kommunstyrelsen”. Ytterligare ett exempel är att en styrgruppsdeltagare, stadsdirektören, på samma gång ska ”fatta beslut där styrgruppen har [anm. politiska] mandat” och likaså ”informera KS och KF om arbetet och se till att den politiska beslutsprocessen är synkroniserad med styrgruppens arbete” (PP-Roller, ansvar och arbetssätt, Styrgrupp Socialt hållbart Borås 20-12-08). Vad förslaget illustrerar är att handlingar som att ”driva” och ”fatta beslut” beskriver styrgruppsdeltagarnas roller på samma gång som ”säkerställa politikernas beslut” och ”uppföljning till kommunstyrelsen” gör det. Med andra ord illustrerar förslaget att tjänstemannarollerna i praktiken samexisterar.

Motsättningarna mellan tjänstemannarollerna minskar även i och med det arbete som görs för att skapa ett större politiskt intresse för social hållbarhet. Arbetet sker genom att processledaren är ute och informerar om arbetet med Socialt hållbart Borås i kommunens nämnder, och genom

att det under våren 2021 anordnas en politikerutbildning i form av en workshop inom området. Ett nyckelord i arbetet gentemot politiken är kunskapsspridning: ”jag tror att det här arbetet kommer vinna på att vi gör en politikerutbildning, så att man får fler som har stor kunskap om de här frågorna” (Deltagare i styrgruppen). Slutligen knyts arbetet närmare politiken i samband med att Socialt hållbart Borås, under våren 2021, utvecklas till att inkludera ytterligare två målområden bredvid ”Barn och unga”. Vad som då sker är att det för respektive målområde utses ett ansvarigt kommunalråd. Även styrgruppen, som bär ansvar för helheten, drivs i samråd med ett kommunalråd. Arbetet med att förankra Socialt hållbart Borås politiskt ger också, som uttalas, ”en stärkt legitimitet” (Deltagare i styrgruppen). Det ger en signal om att styrgruppsdeltagarna inom sitt formella uppdrag har möjligheter att agera och driva tvärssektoriella frågor. Som Svensson också påpekar kan det vara lättare att kombinera ”den pådrivande” och ”verkställande rollen” när det genom politiska styr signaler ges tydlig innehållslig riktning (jfr Svensson 2019).¹

Sammanfattningsvis bidrar deltagarnas hantering av dilemmat till att motsättningarna mellan de idealtypiska tjänstemannarollerna luckras upp. I teorin står de idealtypiska beskrivningarna ”den byråkratiska tjänstemannarollen” och ”den nätverkande tjänstemannarollen” långt från varandra. Men som synes återfinns sällan idealtyper i praktiken. Svensson (2017, 2019), som studerar strategier med ansvar för tvärssektoriella frågor, beskriver att deras arbete i praktiken tycks förutsätta både en nätverkande tjänstemannaroll och en byråkratisk tjänstemannaroll. Personlig och direkt interaktion och ett medskapande behövs för att skapa engagemang och drivkraft medan en efterlevnad av politiska riktlinjer krävs för att en strategi ska uppnå legitimitet. Kontentan är att båda roller behövs för att driva värdefrågor som hållbarhet över förvaltningsorganisatoriska gränser. Så även om de idealtypiska tjänstemannarollerna i teorin är varandras motsatser så tycks det som att utövandet av dem i praktiken kan kombineras. Dock krävs stöttande åtgärder för att samverkande aktörer ska kunna praktisera det.

¹ Huruvida en ökad närhet mellan politiker eller tjänstemän utgör ett problem eller inte är en fråga som ständigt diskuteras. En vanlig slutsats är att relationen inte utgör något problem om den hanteras med omsorg och lyhördhet utan snarare bör betraktas som en förutsättning för att den offentliga sektorn ska fungera (Hartley m. fl. 2015; Svensson 2019).

Anpassning av styrform

Ytterligare ett dilemma som styrgruppens deltagare utmanades av handlar om den samtidiga närvaron av olika idéer om hur effektivitet kan uppnås. Medan ett byråkratiskt styrideal inbegriper idén om att effektivitet uppnås genom tydlig ansvarsfördelning och delegation av ansvar enligt hierarkisk ordning (jfr Provan & Kenis 2008) så inbegriper ett nätverksideal idén om att effektivitet uppstår som ett resultat av att synergier skapas mellan olika deltagares resurser (Vangen 2017; Chen 2021). I styrgruppens praktik kom dilemmat till uttryck genom en ambivalens gällande i vilken utsträckning gruppen skulle verka för ett inkluderande arbetssätt, i enlighet med ett samverkansideal, för att uppnå effektivitet, eller delegera ett ansvar till en eller ett fåtal deltagare för att uppnå detsamma. Bakgrunden till de önskemål som lyftes om delegation av ansvar var att flera deltagare ansåg att ett inkluderande arbetssätt gick för långsamt.

Deltagarna i styrgruppen försökte hantera dilemmat genom att föreslå och pröva olika former av styrning och ansvarsfördelning. Ett förslag som var uppe på agendan var att ge processansvarig ökade mandat att fatta beslut som gäller hela styrgruppen. Vad som argumenterades för var att processansvarig skulle ha "alla mandat i veckan" (Observationsanteckning 20-09-30) men vara noga med att informera övriga i styrgruppen och se till att det fanns stöd för de beslut som fattades. Ett annat förslag var att stadsdirektören, som också var en deltagare i styrgruppen, skulle få en mer framträdande roll som beslutsfattare. Stadsdirektören borde, enligt förslaget, "komma in och fatta beslut när gruppen inte är enig" (Observationsanteckning 2020-11-04). Bakgrunden till de förslag som lyftes upp på styrgruppsmötena var att styrgruppen upplevdes vara för stor. Vidare så framhölls att gruppen annars riskerade att fastna i att diskutera innehåll, mål och definitioner i arbetet med social hållbarhet och att det därigenom aldrig skulle bli verkstad.

Förslagen möttes dock med viss tveksamhet med motivet att det skulle kunna bidra till bristande inkludering och lågt engagemang. Ett förslag som togs bättre emot var att "styrgruppen delar upp sig mer" (Observationsanteckning 20-09-30) och arbetar i mindre arbetsgrupper som får ansvar och befogenheter för olika ansvarsområden. Förslaget med att skapa mindre arbetsgrupper prövades också när en arbetsgrupp skapades för att tydligare arbeta fram

styrgruppens uppdrag och ansvar. Gruppen utgjordes av deltagare som anmälde sitt intresse och ”reaktionerna var positiva både i den mindre arbetsgruppen och i styrgruppen som helhet” (Observationsanteckning 2020-11-04). En deltagare beskrev arbetet i den mindre gruppen på följande sätt:

Vi tog oss an det här med styrgruppens ansvar [...] Och det blev ett jätteengagemang, och jag tänkte liksom att hur ska man få dem att sitta still nu i två timmar här och prata om detta. Det var ju inga problem utan jag fick ju sluta såhär: ”Nej men nu måste jag gå och lägga mig, så jag orkar jobba imorgon”. (Deltagare i styrgruppen)

Hanteringen av dilemmat blev som ovan illustrerat en anpassning av styrningen av arbetet i styrgruppen. Genom en delegation av ansvar till ett fåtal deltagare uppnåddes en tillfredsställande lösning på problemet med att samverkansarbetet upplevdes gå för långsamt. Hur styrning av nätverk kan anpassas efter behov är en fråga som varit ett föremål för diskussion inom forskningen. Provan och Kenis (2008) beskriver tre olika styrformer för gränsöverskridande samverkan, eller vad de benämner som nätverk. De beskriver att styrformerna möter upp ett eller flera olika dilemman som nätverkssamverkan riskerar att ”drabbas av”. Forskarnas viktigaste budskap är att styrform bör väljas utifrån vilka behov och utmaningar en grupp står inför i en given situation och det innebär att vad som är en lämplig styrform kan skifta över tid och mellan situationer.

Styrformerna för nätverkssamverkan, som föreslås av Provan och Kenis (2008), varierar när det kommer till fördelningen av ansvar och befogenheter. Ett ”delat ansvar”, som innebär en jämn fördelning av inflytande mellan gruppens deltagare, förespråkas i nätverk som behöver bygga förtroende, främja engagemang och skapa tillit mellan deltagarna. Styrformen gestaltar en idealtypisk nätverkssamverkan där alla röster får komma till tals och var ömsesidiga möten ger synergieffekter och samverkansfördelar. En nackdel med delat ansvar kan dock, i alla fall initialt, vara bristande effektivitet då en sådan arbetsordning kräver hänsyn till alla samverkande parter. Styrformen lämpar sig därigenom för nätverk med få deltagare. En alternativ styrform är att någon eller några av deltagarna utses till att leda och koordinera nätverket. I relation till styrformen med delat ansvar bär den med sig fördelen att nätverket blir mer effektivt. Dock finns risk för att tilliten mellan parterna minskar, likaså engagemanget och upplevelsen av inkludering. En tredje styrform innebär att en extern administrativ part anlitas för att leda,

koordinera och kontrollera. Det ger i relation till ett internt ledarskap fördelen att relationerna mellan inblandade parter inte rubbas då samtliga deltagarna i nätverket innehar samma roll. Styrformen innebär även goda förutsättningar för effektivitet. Nackdelen är dock att upplevelsen av inkludering kan bli låg och därigenom även engagemanget. Det innebär i vidare bemärkelse en risk för att samtliga resurser som inkluderas i nätverket inte används vilket kan ge ett svagare slutresultat.

Arbetet med arbetsgrupper i styrgruppen kan mot bakgrund i Provan och Kenis (2008) tre styrformer förstås som en form varansvar delegeras till en eller ett fåtal deltagare. Uppdraget med att definiera gruppens ansvar och deltagarnas roller centerades till ett mindre antal deltagare i gruppen, vilket gjorde att effektiviteten ökade. Att styrformen togs emot positivt berättar om att styrgruppen under hösten 2020 behövde öka arbetstakten för att deltagarna skulle uppleva arbetet som legitimt. Viktigt att komma ihåg är emellertid att en nackdel med att återkommande vända sig till mer byråkratiska styrprinciper, som delegation och centrering av ansvar innebär i praktiken, kan bli att arbetet med social hållbarhet går miste om möjliga samverkansfördelar. Grundidén med samverkan som styrideal, som ju premieras i Socialt hållbart Borås, är att olika perspektiv, tolkningar, kunskaper, erfarenheter och värderingar ska få ta plats i arbetet (jfr Vangen 2017). En risk är sålunda att samverkansfördelar uteblir om inte ”delat ansvar” föreligger. Vidare kan följden av att endast ett fåtal röster ges utrymme innebära att deltagarna förlorar engagemang och motivation och blir ovilliga att dela med sig av sina resurser (jfr Fleishman 2009). Att i alltför stor utsträckning ”luta sig” mot ett byråkratiskt styrideal i en samverkanssatsning som Socialt hållbart Borås kan på så sätt innebära en form av demokratiproblem. Det är en fråga som diskuteras vidare i rapportens kapitel 3 om tvärasektoriell samverkan.

Sammanfattande diskussion

Det övergripande syftet med kapitlet är att belysa utmaningar och möjligheter i styrgruppens samverkansarbete utifrån ett dilemmaperspektiv. Valet av den analytiska utgångspunkten gjordes mot bakgrund av att det tidigt framkom att arbetet präglades av situationer som ställde motsägelsefulla krav på deltagarna. Att gränsöverskridande samverkan, liksom den som äger rum över förvaltningsgränserna i styrgruppen, präglas av en inneboende komplexitet och

motsägelsefulla krav är sedan tidigare känt inom forskningen. Kapitlet om styrgruppen illustrerar emellertid specifikt vilka dilemman aktörer i en förvaltningsövergripande samverkan möter. Likaså illustrerar kapitlet hur deltagare i en förvaltningsövergripande samverkan hanterar de dilemman som de möter.

Hur motsägelsefulla krav påverkade styrgruppens samverkan

Ett första dilemma handlade om svårigheten att gemensamt specificera mål och handlingsstrategier som berörde och engagerade alla i styrgruppen. Utmaningen uppstod mot bakgrund av att deltagarna innehade olika förvaltningsorganisatoriska hemvister med följden olika prioriteringar, önskemål, behov och intressen. Dilemmat kom till uttryck genom den upplevda svårigheten att skapa gemensamma mål och strategier som var generella nog för att samtliga samverkande aktörer skulle uppleva sig inkluderade, och specificerade nog för att aktörerna skulle uppleva en riktning i samverkansarbetet. Deltagare i styrgruppen såg att inget av alternativen var ett fullt tillfredsställande alternativ.

Ett andra dilemma handlade om den upplevda motsättningen mellan intern och extern legitimitet. Deltagarna upplevde att de både behövde lägga tid på att uppnå intern legitimitet, genom att se till gruppens interna behov, och extern legitimitet, genom att uppnå tillit från yttre intressenter. En satsning på intern legitimitet skulle innebära att gruppens interna behov tillgodosågs, vilket gynnade möjligheten till att finna samverkanssynergier. En satsning på externa intressenters krav skulle istället innebära ett fokus på att uppvisa mätbara resultat, vilket skulle legitimera arbetet med social hållbarhet och därigenom också möjligheten att arbetet skulle få fortgå över tid. I och med att båda behoven ansågs vara av likvärdig betydelse var inget alternativ tillfredsställande.

Ett tredje dilemma som styrgruppen utmanades av var att deltagarna upplevde motsägelsefulla krav på tjänstemannarollen i arbetet med Socialt hållbart Borås. Motsägelserna skapades i spåren av att styridealerna nätverk och byråkrati innefattar olika kravbilder på tjänstemannarollen. Medan ett byråkratiskt styrideal signalerar om att tjänstepersoner endast ska verkställa politiska beslut, signalerar ett nätverksideal istället att tjänstepersoner ska utgöra en drivkraft och vara medskapare. De olika signalerna ledde till meningsskiljaktigheter som återkommande upptog

tid för diskussion på styrgruppsmöten. Ingen av de skilda kravbilderna var ensamt ett tillfredsställande val.

Slutligen, utmanades styrgruppen av dilemman att de båda styridealerna, byråkrati och nätverk, ger skilda signaler om hur effektivitet kan uppnås. Medan det byråkratiska styridealet inbegriper en idé om att effektivitet skapas genom en tydlig ansvarsfördelning och en hierarkisk beslutsstruktur, innefattar ett nätverksideal istället en idé om att effektivitet uppnås genom samverkanssynergier som skapas när samtliga parter inkluderas i beslutsfattandet. De krockande idéerna ledde i styrgruppen till en ambivalens gällande om tid skulle förläggas på att skapa ett inkluderande samverkansklimat för att nå effektivitet eller om beslut och ansvar istället skulle delegeras till en eller fåtalet deltagare i samma syfte. Inget av beslutsvägarna betraktades som tillfredsställande nog.

Dilemman i samverkan är inte lätta att hantera. Som tidigare forskare beskrivit kännetecknas dilemman av situationer som inte har någon tillfredsställande lösning. Dilemman triggar därför ofta till känslor av otillräcklighet som leder till ett låst handlingsmönster. Ett låst handlingsmönster kan även skönjas i det inledande samverkansarbetet i styrgruppen. Deltagarna gav uttryck för att det fanns en inneboende tröghet i arbetet. Dock togs det flera initiativ för att hantera de dilemman som styrgruppens deltagare upplevde, därigenom ger studien flera exempel på hur dilemman kan göras hanterbara.

Hur samverkande deltagare hanterade motsägelsefulla krav

Dilemman som handlade om svårigheten att formulera gemensamma mål hanterades genom en omorganisering. Omorganiseringen, som innebar att en styrgrupp och ett övergripande mål blev till en styrgrupp, tre ledningsgrupper och tre målområden, reducerade komplexiteten genom att deltagarna som skulle komma överens blev färre och mer homogena. Grupperna var nu sammansatta av deltagare som var mer lika när det kom till bakgrund, behov och önskemål. I praktiken innebar hanteringen av dilemman att *ett behov prioriterades framför ett annat*. En risk med denna hantering är att negligerade behov med tiden kommer behöva hanteras. I detta fall kan det handla om att samverkans synergieffekter uteblir på grund av den ökade homogeniteten i grupperna. Därigenom rekommenderas ett vakande öga över att ledningsgrupperna inte arbetar i parallella spår så att möjliga synergieffekter över målområdena går förlorade.

Dilemmat kring intern och extern legitimitet hanterades genom introduktionen av en processororienterad utvärderingsmodell kallad programteori. Ambitionerna med programteori, som styrgruppen benämnde effektkedja, var att modellen både skulle fungera som ett internt planerings- och uppföljningsverktyg *och* som ett sätt att uppvisa prestationer och output i relation till externa intressenter. Programteori tillgodoser både interna behov gällande dialog och gemensamma tolkningsramar (intern legitimitet) och intressenters krav på mätbara bevis på prestationer (yttre legitimitet). Hanteringen av dilemmat kännetecknas sålunda genom *ett arbetssätt som balanserar båda kravbilderna*.

Det dilemma som uppstod i spåren av att de skilda styridealerna byråkrati och nätverk ställer skilda krav på tjänstemannarollen, hanterades genom ett arbete som innebar att glappet minskade mellan de båda tjänstemannarollerna. Genom en formulering av arbetsroller och arbetsbeskrivningar som speglade båda rollerna illustrerades att de faktiskt kunde samexistera. Ett minskat glapp mellan rollerna uppnåddes även genom en mer nära dialog till politiken, som resulterade i ett stärkt politiskt engagemang, som i sin tur signalerade att deltagarna hade legitimitet att driva frågan social hållbarhet inom ramen för sitt uppdrag. Med andra ord hanterades dilemmat genom att *motsatsförhållandet mellan de samtidiga kravbilderna tonades ned*.

Slutligen, så manövrerades det dilemma som rörde de båda styridealens olika signaler gällande hur effektivitet kunde uppnås, genom inkludering eller delegering, genom att styrningen anpassades efter styrgruppens behov i olika situationer. Ett exempel på det är när ett uppdrag fördelades till en mindre arbetsgrupp som fick ansvar och befogenheter i en fråga som i stunden krävde en snabb hantering. Situationen hanterades sålunda genom att styrgruppen i situationen valde effektivitet genom delegerad ansvarsfördelning och inte genom inkludering. I praktiken kan en sådan styrning tolkas som en återgång till ett byråkratiskt styrideal med risk för att samverkans synergieffekter uteblir. Om styrgruppen däremot väljer styrform beroende på vad varje situation kräver, och principen av ett ”delat ansvar” blir aktuell lika många gånger som en delegerad ansvarsfördelning, går det istället att tala om att dilemmat hanteras genom att *motstridiga krav balanseras beroende på situation*.

Avslutande råd

Sammanfattningsvis bekräftar resultatet forskningens påståenden om att samverkan utgörs av en komplexitet i form motsägelsefulla krav, så kallade dilemman. I den förvaltningsövergripandesamverkan som ägde rum i styrgruppen uppstod dilemman som ett resultat av att motsägelsefullheter skapades i mötet mellan styridealerna byråkrati, marknad och nätverk.

Resultatet visar att dilemman kan ge negativa konsekvenser i en förvaltningsövergripande samverkan, som tillsammans kan leda till ett låst handlingsmönster. I styrgruppen innebar det emellertid inte att samverkansarbetet helt stannade upp. Istället antogs de utmaningar som styrgruppen tampades med. Det kanske mest intressanta resultatet med studien är sålunda hur dessa dilemman hanterades. Styrgruppens deltagare uppvisar flera exempel på hur motstridiga krav i samverkan kan balanseras och därigenom genererar studien lärdomar till både andra praktiker och forskare som är aktiva inom området.

Dock kan hanteringen av flera av dilemmana i samverkansarbetet tolkas som en återgång till ett byråkratiskt styrideal. Risken med att luta sig mot en hierarkisk ansvarsfördelning istället för att förlita sig på ”delat ansvar” och dialog och att reducera komplexitet genom en specialisering och mer homogent sammansatta ledningsgrupper istället för att premiera resursolikhet, är att samverkanssynergier uteblir (jfr kapitel 3 om tvärsektoriell samverkan). Det finns därför anledning att påpeka att en återkommande hantering av samverkansdilemman, i enlighet med ett byråkratiskt ideal, i förlängningen kan innebära att samverkansarbetet tar ett steg bort från de initiala ambitionerna med Socialt hållbart Borås: att samverkan mellan nämnder och förvaltningar är en förutsättning för att uppnå den komplexa målsättningen att utjämna livsvillkoren för stadens invånare (Dnr KS 2019-00665 s.2).

Det mest framträdande råd som jag vill ge utifrån analysen i detta kapitel är att i det framtida arbetet i styrgrupper för Socialt hållbart Borås synliggöra dilemman som uppstår och skapa en medvetenhet om – och acceptans inför – de motsägelsefulla krav som förvaltningsövergripande samverkan utgörs av. En sådan medvetenhet kan bidra till en minskad stress över att hitta *en*

lösning på de situationer som uppstår. Som vi har lärt finns inte en lösning på dilemman, de behöver hanteras. En medvetenhet kan sålunda ge grund för en dialog om *hur* och leda till realistiska, snarare än idealistiska, förväntningar om vad samverkan kan bidra till. Det handlar med andra ord om att skapa en acceptans inför att alla kravbilder i samverkan inte kan tillgodoses samtidigt. Det finns styrkor och svagheter med samtliga alternativ vilket gör att det inte är självklart att låta en kravbild hanteras över den andra. Lösningen är att balansera kraven och låta varje situation avgöra vad som är det mest tillämpbara alternativet (jfr Vlaar, Van Den Bosch & Volberda 2007; Ospina & Saz-Carranza 2010).

Referenser

- Agranoff, R. (2006) "Inside collaborative networks: Ten lessons for public managers", *Public administration review* 66:56–65. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00666.x>
- Almqvist, R. (2006) *New public management: NPM: om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Malmö: Liber.
- Ansell, C., & A. Gash (2008) "Collaborative governance in theory and practice", *Journal of public administration research and theory*, 18(4):543–571. <https://doi:10.1093/jopart/mum032>
- Berthod, O., M. Grothe-Hammer, G. Müller-Seitz, J. Raab & J. Sydow (2017) "From high-reliability organizations to high-reliability networks: the dynamics of network governance in the face of emergency", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(2):352–371. <https://doi.org/10.1093/jopart/muw050>
- Bevir, M. (2004) "Governance an Interpretation: What are the Implications of Postfoundationalism?", *Public Administration*, 82(3):605–625. <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2004.00409.x>
- Borås stad (2019) *Strategiskt inriktningsdokument för "Socialt hållbart. Borås - vi tar ansvar för barn och unga"*. Dnr KS 2019-00665. Borås: Borås stad.
- Candel, J. J. (2021) "The expediency of policy integration", *Policy Studies*, 42(4):346–361. <https://doi.org/10.1080/01442872.2019.1634191>
- Chen, J. (2021) "Governing collaborations: the case of a pioneering settlement services partnership in Australia", *Public Management Review* 23(9):1295–1316. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1743345>
- Christensen, T. & P. Lægreid (2007) "The whole-of-government approach to public sector reform", *Public administration review*, 67(6):1059–1066. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x>
- Das, T. K. & B. S. Teng (2000) "Instabilities of strategic alliances: An internal tensions perspective", *Organization science* 11(1):77–101. <https://doi.org/10.1287/orsc.11.1.77.12570>
- e Cunha, M. P. & H. Tsoukas (2015) "Reforming the state: Understanding the vicious circles of reform", *European Management Journal* 33(4):225–229. <https://doi.org/10.1016/j.emj.2015.05.001>
- Fleishman, R. (2009) "To participate or not to participate? Incentives and obstacles for collaboration", 31–52 i R. O’Leary & Blomgren Bingham (red.). *The collaborative public manager*. Washington: Georgetown University Press.

Fred, M. (2013) "Programteoretiskt lärande: Hur kan programteori underlätta användningen och lärande av utvärdering", *Arbetsliv, forskning och utvärdering*, 2013:1. Malmö: Centrum för tillämpad arbetslivsforskning och utvärdering (CTA).

Funnell, S. C. & P. J. Rogers (2011) *Purposeful program theory: Effective use of theories of change and logic models*. San Fransisco: John Wiley & Sons.

Hartley, J., J. Alford, O. Hughes & S. Yates (2015) "Public Value and Political Astuteness in Work of Public Managers: The Art of the Possible", *Public Administration*, 93(1):195–211. <https://doi.org/10.1111/padm.12125>

Hood, C. (1991) "A public management for all seasons?", *Public administration*, 69(1):3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>

Huq, J.-L., T. Reay, S. Chreim (2017) "Protecting the paradox of interprofessional collaboration", *Organization Studies*, 38(3-4):513–538. DOI: 10.1177/0170840616640847

Huxham, C., & N. Beech (2003) "Contrary prescriptions: Recognizing good practice tensions in management", *Organization Studies*, 24(1):69–93.

Kjaer, A. M. (2004) *Governance*. Cambridge: Polity.

Lewis, M. W. (2000) "Exploring paradox: Toward a more comprehensive guide", *Academy of Management review*, 25(4):760–776. <https://doi.org/10.5465/amr.2000.3707712>

Lindberg, K. (2009) *Samverkan*. Malmö: Liber förlag.

Lindgren, L. (2014) *Nya utvärderingsmonstret: om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.

McGuire, M., & R. Agranoff (2011) "The limitations of public management networks", *Public administration*, 89(2):265–284. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01917.x>

Meuleman, L. (2008) *Public management and the metagovernance of hierarchies, networks and markets: The feasibility of designing and managing governance style combinations*. Heidelberg: Springer Science & Business Media.

Montin, S., & M. Granberg (2013) *Moderna kommuner*. Malmö: Liber.

Nyhlén, J. (2011) *Styrideal och konflikt: Om friskoleetablering i tre norrländska kommuner* Sundsvall: Mittuniversitetet.

O'Leary, R. & L. B. Bingham (2009) "Surprising findings, paradoxes, and thoughts on the future of collaborative public management research", 255–269 i R. O'Leary & Blomgren Bingham (red.). *The collaborative public manager*. Washington: Georgetown University Press.

- Pradies, C., A. Tunarosa, M. W. Lewis & J. Courtois (2021) "From vicious to virtuous paradox dynamics: The social-symbolic work of supporting actors", *Organization Studies*, 42(8):1241–1263. DOI: 10.1177/0170840620907200
- Provan, K. G. & P. Kenis (2008) "Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness", *Journal of public administration research and theory*, 18(2):229–252. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>
- Quick, K. S. & M. S. Feldman (2014) "Boundaries as junctures: Collaborative boundary work for building efficient resilience", *Journal of public administration research and theory*, 24(3): 673–695. <https://doi.org/10.1093/jopart/mut085>
- Rose, J. (2011) "Dilemmas of inter-professional collaboration: Can they be resolved?", *Children & Society*, 25(2):151–163. <https://doi.org/10.1111/j.1099-0860.2009.00268.x>
- Sandberg, B., & S. Faugert (2012) *Perspektiv på utvärdering* (2 uppl.). Lund: Studentlitteratur.
- Saz-Carranza, A. & S. M. Ospina (2011) "The behavioral dimension of governing interorganizational goal-directed networks - Managing the unity-diversity tension", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(2):327–365. <https://doi.org/10.1093/jopart/muq050>
- Smith, K. K. & D. N. Berg (1987) *Paradoxes of group life: Understanding conflict, paralysis, and movement in group dynamics*. Washington DC: Jossey-Bass.
- Smith, W. K. & M. W. Lewis (2011) "Toward a theory of paradox: A dynamic equilibrium model of organizing", *Academy of management Review*, 36(2):381–403. <https://doi.org/10.5465/amr.2009.0223>
- Stoker, G. (2006) "Public value management: A new narrative for networked governance?", *The American review of public administration*, 36(1):41–57. doi: 10.1177/0275074005282583
- Styhre, A. (2009) *Byråkrati: teoretiker, kritiker och försvarare*. Malmö: Liber förlag.
- Svensson, P. (2017) *Cross-sector strategists. Dedicated bureaucrats in local government administration*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Svensson, P. (2019) *Att skapa helhet i offentlig sektor: tankar om tvärsektoriellt arbete*, Lund: Nordic Academic Press.
- Svensson, P. (2020) "Komplex helhetsstyrning-att integrera allt med allt", *Socialmedicinsk tidskrift*, 97(4):679–690.
- Torring, J. & P. Triantafyllou (2013) "What's in a Name? Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System", *International Review of Public Administration*, 18(2):9–25. DOI: 10.1080/12294659.2013.10805250

Vangen, S. (2017) "Developing practice-oriented theory on collaboration: A paradox lens", *Public Administration Review*, 77(2):263–272. <https://doi.org/10.1111/puar.12683>

Vangen, S. & C. Huxham (2005) "Aiming for collaborative advantage: Challenging the concept of shared vision", *Advanced Institute of Management Research Paper*, (015). <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1306963>

Vangen, S. & C. Huxham (2012) "The tangled web: Unraveling the principle of common goals in collaborations", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(4):731–760. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur065>

Vlaar, P. W., F. A. Van den Bosch & H. W. Volberda (2007) "On the evolution of trust, distrust, and formal coordination and control in interorganizational relationships: Toward an integrative framework", *Group & Organization Management*, 32(4):407–428. doi: 10.1177/1059601106294215

Kapitel 2: Interprofessionell samverkan vid familjecentraler

- Betydelsen av professionell orientering och professionsförsakelse

Julia Carlsson och Marita Flisbäck

Inledning

Detta kapitel bygger på 19 intervjuer med barnsjuksköterskor, förskolelärare, bibliotekarier, socionomer, samordnare och logoped, alla verksamma vid fyra olika familjecentraler inom Borås stad. En familjecentral är en samlokalisering mellan mödrahälsovård (MHV), barnhälsovård (BHV), öppen förskola och socialtjänst, men kan även innefatta yrkesutövare från annan kommunal eller regional verksamhet. En central idé med verksamheten är att samla välfärdstjänster under ett och samma tak för att på så vis erbjuda förbättrad service till barn och deras föräldrar (Kekkonen, Montana & Viitala 2012). Utgångspunkten är att det finns en stark koppling mellan barns välmående och deras föräldrar, varför arbetet riktas mot hela familjen (Bing 2012).

Familjecentralernas verksamhet utgör exempel på vad som inom forskningslitteraturen brukar kallas för *interprofessionell samverkan*, det vill säga en samverkansform där olika yrkesutövare använder sina specifika kompetenser för att gemensamt lösa en uppgift. Inom välfärden antas interprofessionell samverkan förbättra utförandet av tjänster och medföra ett mer effektivt resursutnyttjande. Därtill ska samverkansformen förhindra att medborgare hamnar mellan olika system, såsom mellan hälso- och sjukvård och socialtjänst. Interprofessionell samverkan antas därmed skapa förutsättningar för en *helhetssyn* i välfärden som bättre identifierar medborgares behov (D'Amour m. fl. 2005). Grundantagandet är helt enkelt att ett gemensamt arbete är mer förtjänstfullt än vad varje profession enskilt kan åstadkomma inom ramen för sitt särskilda kompetensområde (D'Amour & Oandasan 2005).

I likhet med all samverkan så kräver interprofessionell samverkan flexibla förhållningssätt och kollektiva lärprocesser, vilket är tidskrävande och kan medföra utmaningar (Bulling & Berg 2012). Flexibiliteten kan stå i strid med professionernas uppfattningar om vad som utgör kärnan i deras eget yrkesutövande. För att facilitera samverkan och motverka potentiella konflikter krävs ofta att inblandade parter är lyhörda inför varandras kunskaper och att uppgifter kan lösas på olika sätt. Forskning har pekat på att en ”lyckosam” samverkan många gånger kräver beredskap inför att omförhandla – eller till och med göra avkall på – den egna yrkesidentiteten och vad yrkesutövarna betraktar som sitt huvudsakliga ansvarsområde (Comeau-Vallée & Langley 2020).

Ovanstående utmaningar inom interprofessionell samverkan kan tolkas utifrån ett historiskt perspektiv med utvecklingen av olika uppfattningar om välfärdsstatens roll och två skilda styrmodeller för hur välfärd ”bäst” ska utföras (jfr kapitel 1 om förvaltningsövergripande samverkan). När det svenska moderna välfärdssamhället tog form i mitten av 1900-talet var en bärande tanke i dåtidens ”sociala ingenjörskonst” att välfärden, liksom samhället i stort, skulle vila på den vetenskapliga expertis som professioner förskaffat via utbildning och erfarenhet. Tillsammans med standardisering av verksamheter utgjorde professioners autonomi och kunskap en fundamental grund i det moderna svenska välfärdssamhället (Larsson 2008; Larsson, Letell & Thörn 2012; Glimell 2012:46; Brante 2013). En stark tilltro fanns med andra ord till välfärdsprofessionerna särskilda kompetens och bidrag inom specifika områden. En baksida var dock att välfärdens medborgare kunde uppfatta alltför stor distans till de auktoritativa professionerna (Larsson 2008:91-92), en annan var att medborgare lätt kunde hamna mellan olika verksamheter och specialisters områden (Danermark & Kullberg 1999).

Idag hävdar forskare att idén om ett välfärdssamhälle byggd på vetenskap och professioners autonomi förbytts i en syn på att välfärden ska tillvarata potentialen inom samverkan och den kompetens som frambringas gemensamt. I en sådan utveckling sägs tillsyn vara mer väsentligt än professionell autonomi (Larsson, Letell & Thörn 2012). Att tillvara ta den privata sektorns innovativa lösningar kan vara mer centralt än att behålla välfärdens standardiserade modeller (jfr Giddens 1998). Utvecklingen av ett samtida, mer *senmodernt* välfärdssamhälle, behöver snarare än autonom yrkesexpertis, kompetenser som produceras kollektivt i ett integrerat, flexibelt och teambaserat arbete (jfr Sennett 1999).

En utveckling kan med andra ord skönjas där välfärdssamhället ändrat synen på professioners specifika roller, deras autonomi och hur de ska bidra i välfärdsuppdraget (jfr Brante 2013). I detta kapitel ska vi dock se hur både ett modernt och senmodernt styrideal vad gäller välfärdsutövande i praktiken kan verka sida vid sida. Det handlar dels om en tro på att välfärd bör bedrivas genom professioners specialistkompetens och autonomi, dels en tro på att samverkans flexibla lösningar och generella kunskaper är det som ger de synergieffekter och effektivitetsvinster som behövs i ett samtida välfärdssamhälle (jfr SOU 2013:40; Larsson, Månsson & Wikland 2020). I kapitlet ska vi se hur dessa historiskt uppkomna – och delvis motstridiga styrideal – kan ta sig uttryck i arbetsvardagen och ge upphov till ett spänningsförhållande som i viss mån kan förklara varför det ibland är svårt att samverka över professionsgränser.

I kapitlet studeras vilka hinder och möjligheter som föreligger vid interprofessionell samverkan på familjecentraler. Vi analyserar de utmaningar som de intervjuade professionsutövarna beskriver kan uppstå i samverkanspraktiken, samt de sätt på vilka de försöker att bemöta svårigheter. Frågorna vi ställer är:

- *Vilka utmaningar kan identifieras i de olika professionsutövarnas berättelser om interprofessionell samverkan på familjecentralerna?*
- *Vilka krav ställs vad gäller professionsutövarnas kompetenser och expertis i det gemensamma arbetet på familjecentralerna för att ge en god välfärdsservice och bidra till ett socialt hållbart samhälle?*
- *Vilka formella och informella strategier utarbetas inom organisationen för att bemöta utmaningar och facilitera samverkan?*

Disposition

Kapitlet är disponerat på följande vis: Efter denna introduktion följer ett avsnitt där vi kort berättar om vad en familjecentral är och vilka utgångspunkter som ligger till grund för familjecentralerna i Borås stad. Dessa organisatoriska förutsättningar kan ses som en ram inom vilka de olika professionerna verkar. I kapitlets tredje avsnitt redogör vi för analysens teoretiska utgångspunkter, vilka främst är hämtade från professionsteori, men också organisationsteori och yrkessociologi. Därefter får läsaren ta del av studiens empiriska material. Med hjälp av tidigare

forskning och teori analyseras först de intervjuades berättelser om de grundläggande utgångspunkter som samverkan vilar på, vilka senare problematiseras då vi får ta del av hur dessa gemensamma utgångspunkter kan ha olika innebörd i praktiken. En förklaring till dess olika innebörder är att de olika aktörerna helt enkelt är skolade i och varit verksamma i olika professionella fält. Som vi kommer se kan denna olikhet också innebära att de i vardagen prioriterar det gemensamma arbetet på skilda sätt. Vi får ta del av hur olika professioner tänker om hur det gemensamma arbetet ska prioriteras och vilka reaktioner som uppstår när krav ställs på ett integrerat samverkansarbete. Vidare behandlas olika synsätt mellan professionerna vad gäller familjecentralernas verksamhetsmål: Handlar det främst om ett förebyggande välfärdsarbete som på sikt leder till social hållbarhet eller främst om att se till krävande välfärdsbehov som finns i stunden? I det sista empiriska avsnittet kan vi läsa om de strategier som utvecklats för att facilitera samverkan på familjecentralerna. Kapitlet avslutas med en sammanfattande diskussion. Här ges även ett par råd inför det fortsatta arbetet med interprofessionell samverkan på familjecentralerna.

Familjecentralens verksamhet och organisation

Det är familjer som är centrum för familjecentralens verksamhet. Familjer välkomnas från det att barnen är nyfödda tills de fyller sex år och börjar skolan. I fokus för verksamheten är inte bara barnens välmående utan även föräldrarnas, eftersom föräldrarnas hälsa betraktas som en förutsättning för att barn ska få sina behov tillfredsställda. Genom att stärka föräldraskapet antas möjligheter skapas för att ge barn goda uppväxtmiljöer (Bing 2012), vilket utifrån ett samhällsperspektiv kan ses som ett sätt att främja social hållbarhet. Med sådan utgångspunkt behövs såväl samverkan som samlokalisering av olika välfärdstjänster, såsom mödrahälsovård, barnhälsovård, öppen förskola och socialtjänst. I Borås stad innefattar familjecentralerna även verksamheten bibliotek och en logopedresurs.

I samverkansarbetet vid familjecentraler möts således professioner med olika utbildning och yrkesuppgifter. De professionsutövare som vi intervjuat är anställda inom primärvården i Västra Götalandsregionen respektive Borås stads individ- och familjeomsorgsförvaltning, förskoleförvaltning eller kulturförvaltning. Sålunda innehar professionerna sin anställning i annan en organisation än vid den fysiska plats där familjecentralens verksamhet utspelas.

Tjänstgöringsgraden varierar mellan olika professionsutövare och personer. En del har hela sin tjänst förlagd vid familjecentralen, andra delar sin tjänst mellan familjecentralen och annan förvaltningsverksamhet. Familjecentralernas uppdrag och ansvar regleras genom avtal som behandlar ansvarsfördelningen mellan huvudmännen vad gäller finansiering och personella insatser. Ledning och samordning av familjecentralerna sker genom en styrgrupp som består av professionernas närmaste chefer. Vid varje familjecentral finns även en så kallad *samordnare* med uppdrag att bevaka samverkansfrågor och vara en sammanhållande länk mellan de olika verksamheterna som finns representerade på familjecentralerna. Samordnarna deltar också vid styrgruppens sammanträden. Rollen kan ses som central för att familjecentralen ska nå sina verksamhetsmål. Samordnaren utgör en förmedlande länk i samverkansprocessen mellan olika organisationer (jfr Lofström 2021).

Ovanstående beskrivning av de organisatoriska villkoren för professionerna vid familjecentralerna i Borås behövs för att förstå det sammanhang som vårt specifika empiriska fall och den kontext som våra 19 intervjupersoner berättar om. Men innan vi går in på dessa intervjuutsagor så behöver vi veta något om studiens analytiska utgångspunkter och centrala teoretiska begrepp.

Analytiska utgångspunkter och centrala begrepp: Profession, etik och yrkesidentitet

I inledningen tecknades ett spänningsförhållande mellan två till synes motstridiga styrideal som i praktiken kan komma till uttryck i familjecentralens verksamhet. Det handlar dels om det moderna välfärdssamhällets ”sociala ingenjörskonst” där välfärden skulle standardiseras och utvecklas på basis av såväl teknisk som social ingenjörskonst. I välfärdens utförande gavs professioners expertis och tolkningsföreträde stort utrymme (se t.ex. Larsson 2008; Larsson, Letell & Thörn 2012; Brante 2013). Denna syn skiljer sig delvis mot dagens senmoderna välfärdssamhälle som kräver samverkan mellan olika sektorer och professioner. Här betraktas yrkeskunskap mer i termer av att anlägga ett helhetsperspektiv och flexibelt arbeta mot gemensamma mål utifrån vad samhället för tillfället behöver (se t.ex. Sennett 1999).

Två begrepp som kan användas för att förstå hur dessa olika modeller av välfärdens utformning kan ta sig uttryck i praktiken, som vid interprofessionell samverkan, är *integrering* och

differentiering (Lawrence & Lorsch 1967). Om *differentiering* handlar om *nivån av specialisering* hos de samverkande aktörerna, det vill säga olikheter när det kommer till expertis, kunskapsbakgrund och erfarenheter (Willumsen, Ahgren & Ødegård 2012), berör *integrering* i vilken utsträckning som professionsutövare är *involverade i ett gemensamt arbete*.

I praktiken är en familjecentral i mångt och mycket en sammanslagning av olika välfärdsverksamheter. Tanken är att samla *professionsutövare* som besitter *olika expertis* och få dem att samarbeta och gemensamt lösa specifika uppgifter. På så vis utgör familjecentralernas interprofessionella samverkan ett exempel på en verksamhet som kräver specifika yrkeskompetenser och därmed är starkt differentierad, men som också ställer stora krav på integrering för att uppnå samverkans synergieffekter (Lawrence & Lorsch 1967). I praktiken riskerar samverkans krav på integrering (och en minskad åtskillnad mellan olika yrkesgruppers specifika kunskaper) att krocka med varje yrkesgrupps specifika (och i hög grad differentierade) kompetens. I det sammanhanget har tidigare forskning hävdad att samverkan till och med kan förstärka skillnader mellan olika professioner – alltså leda till ökad differentiering. I mötet med företrädare för andra yrkesverksamheter blir det egna kunskapsbidraget synligt och en vilja att förstärka denna specifika kompetens kan utvecklas (jfr Hjortsjö 2006).

Även om syftet med samverkan är att utvinna synergieffekter föreligger alltså risken att samverkan leder till differentiering mellan olika yrkesgrupper eftersom varje profession vill hävda sin särskilda kompetens och förståelse av hur välfärdsservice bäst ska utföras. För att förstå utvecklingen av sådana processer tar vi utgångspunkt i professionsteori.

Professioner kan beskrivas som yrkesgrupper med en särställning i samhället eftersom de besitter rätten att kontrollera ett visst kompetensområde, vilket inom professionsforskningen benämns som *jurisdiktion*. Att politiker, tjänstemän och övriga medborgare ofta har ett starkt förtroende för professionernas kunskaper ger dem *diskretion* i yrkesutövandet, det vill säga en rätt till egna avgöranden om vilka insatser som är lämpliga (Brante 2013; Brante, Svensson &

Svensson 2019). Professioners diskretion är således förbunden med en stor tillit till att yrket kan utövas bortom strikta regelverk och ändå med klientens bästa för handen (Friedman 2001).

Professioner utgörs av yrken som kräver lång akademisk utbildning och där expertkunskapen grundas i ett etablerat forskningsfält. Exempel på professioner är läkare, civilingenjörer och jurister (Brante 2013:5). Utöver ett omfattande utbildningskapital har professioner ofta hög lön och erhåller omgivningens erkännande i form av hög social status (Ulfsson Eriksson 2006). På så vis är det endast en del av allt yrkesutövande i samhället som utförs av professioner, även om forskningen också pekat på att grupper som sjuksköterskor, socionomer och pedagoger kan analyseras som *semi-professioner*. Semi-professioner återfinns ofta inom välfärdssektorn och delar viss karaktäristiska med professioner. Det är dock sällan som de innehar den makt, autonomi och det dominerande tolkningsföreträde som professioner besitter (se t.ex. Brante 2005, 2013).

I denna text är det mindre väsentligt om yrkesgrupperna vid familjecentralerna kan klassificeras som professioner, semi-professioner eller så kallade *pre-professioner*, alltså professioner som håller på att formas (Brante 2013:7; Brante, Svensson & Svensson 2019). När vi här talar om de yrkesutövare som samverkar vid familjecentralerna använder vi för enkelhetens skull konsekvent begreppet profession. Som Brante (2013:3) påtalat kan de olika prefixen sägas känneteckna olika generationer där en semi-profession eller pre-profession ses som en fas eller övergång till att bli en profession. I den studie vi utför av familjecentralerna är professionsteorin intressant eftersom perspektivet lyckats analysera och skapa begrepp för den kamp om tolkningsföreträde, makt och resurser som sker i form av *professionella strävanden* eller *anspråk* (jfr Evetts 2003).

Professionella strävanden handlar i stor utsträckning om att definiera värdet av det egna kunskapsområdet genom att markera gränser mot andra gruppers kunskaper och tolkningar. Enligt Abbott (1988) sker professionella strävanden och anspråk ofta i konkreta, vardagliga sammanhang, såsom på arbetsplatsen. Bland olika välfärdsprofessioner kan professionella strävanden leda till kamp om tolkningsföreträde över hur välfärdsservice "bäst" ska utformas. Vid familjecentralerna kan detta konkret infatta olika uppfattningar om målsättningar med

familjecentralernas verksamhet och vilka som utgör centralens huvudsakliga målgrupp (se t.ex. Abrahamsson, Bing & Löfström 2009).

Professionella strävanden efter ökat samhällsinflytande, mer resurser och högre social status innefattar ofta försök att skilja sig från grupper med lägre status och ett mer begränsat kunskapsområde. Vid sidan om sådana *disidentifikationer*, kan professionella strävanden också innefatta att *identifiera likheter* med mer etablerade professioner (Abbott 1988). Professionella strävanden ska hållas isär från vad vi i texten benämner *professionell orientering*, som betecknar den praxis som individer utvecklar till följd av en lång socialisationsprocess inom ett visst utbildnings- som yrkesfält, alltså inom en specifik *institutionell logik*. Professionell orientering medför ofta både stark kollegial anda och *yrkesidentitet* (Friedson 2001; Brante 2014).

Yrkesidentitet betecknar individens väsentliga identifikation med sin yrkesverksamhet och yrkesvardag. Det handlar om att känna en kollektiv tillhörighet som baseras på att individer utför liknande yrkesuppgifter. Inom forskningen talas ofta om starka och svaga yrkesidentiteter, vilket definieras utifrån i vilken grad de yrkesverksamma knyter an till attribut som de uppfattar som professionens kärna (Hughes 1984). Att yrkesidentiteten är så stark att den till och med kan benämnas för ett *kall* har beskrivits som ett typiskt förhållningssätt inom välfärdsprofessioner. Det innebär att arbetet tillskrivs en existentiell mening där individuell framgång, karriär- eller ekonomiska intressen är sekundära jämfört med den betydelse som insatsen har för medmänniskan eller samhället i stort (Bengtsson & Flisbäck 2020). Kallet är ofta formaliserat i en *yrkesetik* där klientens och samhällets bästa är för handen (jfr Brante, Svensson & Svensson 2019). Tidigare forskning av familjecentraler tyder på att yrkesverksamma vid familjecentraler kan uppleva att tid till klienter och patienter är viktigare än samverkansmöten (se t.ex. Thyraug m.fl. 2012; Bulling & Berg 2018). I teoretiska termer kan det sammanfattas som att *professionsetiken ofta föregår tid och utrymme för de metarefleksioner som samverkan kräver*.

Som nämndes inledningsvis kräver samverkan att egna uppfattningar om vad som är rätt och fel omprövas. Ibland innebär det att professioner som samverkar måste göra avkall på den egna

kårandan, sin egen professionella orientering och låta det gemensamma arbetet bedrivs i ett rum bortom professionella strävanden. När vi i denna text analyserar liknande avkall benämner vi det för *försakelse*, ett teologiskt förknippat begrepp för den offring av världsliga intressen och kroppsliga behov som görs för att uppnå utveckling. Inom samhällsvetenskapen kom begreppet att användas av Max Weber (1979[1905], 1996 [1920]) för att förstå hur individer i det moderna arbetssamhället disciplinerar sig själva för att uppnå senare belöning vad gäller ekonomisk och social framgång. Samhällsforskare har dock hävdats att liknande sekulära försakelse i samtiden förbytts mot direkt njutning och en flexibel senmodern kapitalism som kräver omedelbara arbetsinsatser – just in time (Sennett 1999). Vad vi här vill peka på är att samverkansprocessen tycks kräva viss *professionsförsakelse*.

Om professioner, särskilt i en nordisk kontext, blomstrade med välfärdsstatens expanderings i mitten 1900-talet, har professionsforskare idag hävdats att professioners i en senmodern kontext blivit mer beroende av såväl marknad, statlig kontroll som populistiska strömningar (jfr Friedson 2001, 2019). Ibland talas till och med om samtidens *avprofessionalisering* (Friedson 2001; Brante 2013:2, 15). När vi valt att använda begreppet professionsförsakelse så är det för att beteckna att samverkan är en praktik där professionerna utvecklas i riktning mot något nytt. Begreppet försakelse är mer fruktbart än avprofessionalisering eftersom det fångar att avsteget från den egna professionella orienteringen inte är enkelt, men att offrandet kan medföra vinsten av något nytt. Som vi ska se är denna vinst också något som de intervjuade eftersträvar när de säger att professionerna tillsammans kan bidra till hälsa och goda uppväxtvillkor för familjer med barn upp till sex år. Om detta gemensamma mål för den interprofessionella samverkan ska vi berätta om i det följande.

Samverkans "gränsobjekt": Familjer med barn, noll till sex år

Forskare med ett så kallat *konfliktperspektiv*, där kamp om resurser står i förgrunden, gör ofta gällande att disidentifikation är mer avgörande i professionella samspel än identifikation (Abbott 1988, jfr Lofström 2010). Det innebär att människor ofta har lättare att *definiera vad de inte är* än att peka ut vad de faktiskt är och vilken grupp de vill tillhöra (Bourdieu 2004[1979]). En sådan analytisk utgångspunkt innebär att interprofessionell samverkan ibland medför risk för konflikt (Bechky 2003). Ett sätt för att motverka en sådan utveckling kan handla

om att försöka enas kring några *gemensamma utgångspunkter* för samverkansprocessen, såsom att hitta förklaringar till uppkomsten av sociala problem (jfr Björk & Thodelius kommande 2023), att identifiera mål eller specifika målgrupper för vilka samverkaninsatserna främst riktas (jfr kapitel 3 om Skola som Arena). Inom forskningen benämns detta ofta i termer av *gränsobjekt* (Star & Griesemer 1989).

I Intervjuerna med professionsutövarna motiveras samverkan vid familjecentralerna samverkan av de gynnsamma effekter som insatserna har för familjerna. De olika professionsutövarna är starkt eniga om vilken målgrupp som utgör grunden för familjecentralens verksamhet: Familjer med barn som är noll till sex år. Vid intervjuerna uttrycks också att denna målgrupp är de stora vinnarna när de olika professionsutövarna samverkar.

Det är att vi jobbar för familjerna, barnen... målgruppen. Det är det som binder oss samman, sen måste man ständigt jobba på samverkan. (Bibliotekarie)

Tillsammans kan vi göra så mycket mer för familjerna. (Soc.råd)

Enigheten kring vilka som utgör verksamhetens målgrupp fyller en viktigare funktion än vad som kan tyckas vid första anblicken. En tydlig definition av verksamhetens målgrupp – och den vidare innebörd som det innebär att via hela familjen ge barn förutsättningar för god hälsa och goda livsvillkor – svetsar samman professionsutövarna och skapar möjligheter för att överbrygga deras olikheter. På så vis skapas också en gemensam mening i arbetet som utförs vid familjecentralen.

Målgruppen är även ett återkommande argument för att få olika professionsutövarna att utföra arbetsuppgifter som de egentligen betraktar som långt utanför den egna professionens ansvarsområde. Att göra avsteg från den egna professionen för att försöka axla en gemensam kompetens kan, som nedan, motiveras utifrån att en familj annars riskerar att ”falla mellan stolarna” om ingen möter upp dess behov.

Många gånger ger jag mig för att jag inte vill att familjen... det värsta jag vet är när man hamnar mellan stolarna [...] Självklart att jag gör det fast jag tycker inte att jag är rätt person att göra det. Många gånger gör jag det för föräldrarnas skull och så får det bli... jag vet att mina kollegor har gjort likadant. Vi är till för föräldrarna och barnen. (Soc.råd)

Det har varit många gånger som vi själva måste göra saker som inte var våra arbetsuppgifter, men vi gjorde det för vi älskade vårt jobb... ...vi gör det för familjerna [prat i munnen] (Fsk.ped)

Ett gränsobjekt kan vara ett ting, en symbol eller som i detta fall: en målgrupp, som bidrar till att samla diversifierade grupper och få dem att utbyta kunskaper trots olika kunskapsbakgrund (Star & Griesemer 1989). Ett gränsobjekt kan sägas erbjuda det gemensamma språk som grupper är i behov av i de fall de inte delar kunskapsbakgrund eller institutionella logiker, det vill säga historiskt uppkomna funktioner och föreställningar som anger riktning för såväl organisationer som professioner (Brante 2013, 2014). Objektet utgör en länk för kommunikation utan att för den delen förutsätta likhet eller att konsensus uppnås grupperna emellan (se Carlile 2004). Utgångspunkten är med andra ord att olika gruppers särart kan kvarstå i samverkan så länge som det finns en fungerande kommunikation och en viss samordning av handlingar, vilket gränsobjektet just erbjuder.

Att konstruera tydliga gränsobjekt är alltså ett konkret sätt att försöka motverka en sådan utveckling som vi beskrev inledningsvis, där samverkans krav på interaktion mellan professionerna paradoxalt nog kan leda förstärkta differentieringsprocesser. Men för att det ska fungera krävs också att gränsobjektet förankras på ett djupgående sätt i de professionellas orientering och yrkesetik. Att detta kan utgöra utmaningar i praktiken är temat för nästa avsnitt.

Förskjutningar i definitionen av målgruppen – i praktiken framkommer skillnader

Ovan har vi sett hur ett gränsobjekt, i form av att enas kring målgrupp, kan motverka utmaningar och lägga en grund för samverkan. Familjecentralernas målgrupp framhålls i intervjusamtalen som den konkreta klientgrupp för vilken arbetet samordnas, men blir också på ett djupare plan en bild – eller enande symbol – för den gemensamma verksamheten. Risken med gränsobjektets enande av målsättning är dock att en mer djupgående integrerad samverkan kan vara svår att frambringa (jfr Hjortsjö 2006).

Inom forskningslitteraturen görs ofta en gradering utifrån hur integrerad samverkan är. I sin enklaste form beskrivs integrering som informationsutbyte eller koordination, vilket innebär att olika verksamheter adderas till varandra för att uppnå resultat. I praktiken kan det handla om remitteringsförfaranden där remissmottagaren lägger sina insatser till vad som tidigare gjorts i ett ärende. Mer utvecklade former av integration äger rum när samverkande parter behandlar ett problem gemensamt utifrån sina egna specificerade ansvars- och kunskapsområden, eller när de samverkande indirekt involveras i varandras arbete via en samordnare eller i form av medverkansmöten (Berggren 1982; Andersson m.fl. 2011). Handlar då samverkansarbetet på familjecentralerna om att addera eller konsultera andra verksamheters kunskaper kring en avgränsad fråga? Eller innebär samverkan ett djupare och mer integrerat arbete, det vill säga där den egna verksamheten smälter samman med andra verksamheter för att uppnå nya resultat och effekter (jfr Westrin 1986; Willumsen, Ahgren & Ødegård 2012)?

Som vi kunde läsa i rapportens inledning så bör samverkan – i alla fall på idealtypsnivå – innefatta någon form av synergieffekt där summan blir större än delarna (D'Amour & Oandasan 2005). Men detta medför ofta uppoffringar vad gäller medhavda perspektiv som formats genom organisationstillhörighet, institutionell hemvist eller professionell tillhörighet, vilket vi alltså kallar försakelse. I det sammanhanget kan ibland *samlokalisering* underlätta kommunikation, insyn och förståelse för olika professioners verksamhet. Samlokalisering kan ses som själva motivet till samverkan vid familjecentralen eftersom det syftar till att skapa en konkret plattform för gemensamt arbete och en helhetssyn för att bättre kunna stödja föräldrar och barn på det sätt som de behöver. Ibland finns dock en alltför stor tilltro till att arbete i just gemensamma lokaler ska facilitera samverkan. Inte sällan innebär samlokalisering också nya utmaningar som just handlar om att olikheter förstärks i själva mötet (Danermark & Kullberg 1999). I en ny vardag, i en ny lokal och där arbetsuppgifterna delvis skiljer sig mot tidigare kan den egna professions- och organisationstillhörigheten blir tydlig.

En grundvärdering i familjecentralernas arbete är att det finns en stark koppling mellan barns välmående och deras föräldrar och att arbetet därigenom riktar sig lika mycket till barnen som till föräldrarna (Bing 2012; Borås stad 2019). Vårt intervjumaterial pekar på att samsyn kring familjecentralens målgrupp kan bli till ett integrerande gränsobjekt i samverkansprocessen. Men vi ska också se hur målgruppen även kan bli föremål för differentieringsprocesser mellan professionerna. I praktiken kan nämligen synsätten skilja sig åt mellan professionsutövarna, vad gäller om tyngdpunkten – trots allt – ska förläggas mer vid föräldrar eller mer vid barn. I sin traditionella yrkesutövning fokuserar nämligen de olika professionerna på *antingen* föräldrar *eller* barn. Vid intervjuerna nämns att exempelvis förskolepedagogers arbete traditionellt riktar mot barns välmående och utveckling, medan socialsekreterare, bibliotekarier och till viss del MHV-sköterskor i större utsträckning fokuserar på föräldrastöd. Nedan kommenterar en samordnare vid en familjecentral detta och pekar på att det kan utgöra en komplikation i familjecentralens arbete, som exempelvis vid öppna förskolan:

Det var där det hade blivit lite... vår målgrupp på öppna förskolan är föräldrar med barn, men målgruppen för BHV eller målgruppen för socialrådgivare... det är föräldern, barnet behöver inte vara med. (Samordnare)

Som vi tidigare såg prov på så finns stark samstämmighet i att samtliga professionsutövare vid familjecentralerna i intervjuerna svarar att målgruppen för familjecentralernas arbete är föräldrar med barn mellan noll och sex år. Men i likhet med vad som skildras av samordnaren ovan, så ger olika professionsutövare vid familjecentralen uttryck för att deras arbete *antingen* sätter barn *eller* föräldrar i fokus, alternativt sätter just båda gruppernas behov i främsta rum. Intervjuerna vittnar exempelvis om att föräldrastöd tar stor plats i socialrådgivarnas dagliga arbete på familjecentralen, medan BHV-sköterskor i större utsträckning arbetar mot *både* föräldrar och barn.

Kortfattat kan man säga att tjänsten handlar om framförallt föräldrastöd, stödsamtal till föräldrar och familjer, men också annan form av rådgivning och information om man ska sammanfatta det väldigt enkelt. (Soc.råd)

Dels är min uppgift att råda och stödja föräldrarna kring barnet och barnets utveckling... mat och... föräldrarollen. Sen är det... vi har vårt BHV-program som vi följer och gör utvecklingsbedömningar på barnen och ser att de utvecklas väl och växer bra och

vaccinera... det hänger ihop. Det är min roll som BHV-sjuksköterska. [...] Vi försöker vara inne på Öppna förskolan lite [...] då kan man möta föräldrarna där i ett annat sammanhang och bli lite mer informell och det kan komma spontana frågor om olika saker. (BHV-sköterska)

Citaten ovan illustrerar hur olika yrkesgrupper inom ramen för arbetet vid familjecentralerna både *försöker* – och *kan* – bibehålla det som de ser som kärnan i sitt uppdrag. Samtidigt förefaller samverkansarbetet kräva att professionsutövarna omprövar vissa mål och yrkesuppgifter som är knutna till den egna yrkesidentiteten, alltså den identifikation med yrket som utvecklats under lång tid under utbildning och i yrkesutövande. Bibliotekarierna beskriver hur arbetet vid familjecentralerna inneburit just en *förskjutning* i synen på vilken målgrupp som deras huvudsakliga yrkesutövande ska riktas mot. Eftersom bibliotekarien som kommer till tals nedan inte är barnbibliotekarie utan tidigare arbetat vid folkbibliotek med service till vuxna, så har alltså deras arbete förändrats när de nu också har barn som målgrupp. Arbetet vid familjecentralen handlar ofta om att arbeta i direkt kontakt med barnen.

Jo, det kan man fast jag är inte hemma i situationen att vara med barnen och de håller på att leka och jag ska... vara som en pedagog bland dem. Det är jag inte hemma i utan jag är med i öppna förskolan och jag pratar med barnen och jag leker och gör saker, men jag är mer hemma i kontakten med föräldrarna. (Bibliotekarie)

Bibliotekarien ovan skiljer mellan att ”vara med” i verksamheten eller ”känna sig hemma” i denna vilket tyder på att professionens ordinarie målgruppsorientering ger upphov till en förkroppsligad känsla av hemtamhet. Även förskolepedagogerna ger uttryck för liknande förhållningssätt när de beskriver att målgruppen i sitt traditionella arbete är barnen. Vid familjecentralen har arbetet däremot inneburit att de nu arbetar med både föräldrar *och* barn. Utöver att som i det sedvanliga yrkesutövandet sätta barnen i fokus, så har de nu till arbetet fått addera föräldrastöd, uppmärksamma och stödja anknytning, samt bistå relationen mellan förälder och barn.

Det är stor skillnad mot att vara förskolelärare på en förskola, där är det mycket gentemot barnen man jobbar och föräldrarna är bara lite på morgonen och vid hämtningen medan här är det nästan mer föräldrarna man jobbar mot. (Fsk-pedagog)

Det är väldigt skillnad mot att jobba på förskola, för då har man bara barnen i fokus, men här jobbar man med hela familjen, med både föräldrar och barn vilket ställer lite mer krav. Man behöver se helheten, både se barnen och föräldrarna och samarbetet mellan dem, både barn till förälder och förälder till barn. Så det är flera aspekter som man behöver se här. (Fsk-pedagog)

Intervjuerna illustrerar hur familjecentralernas professioner i praktiken kan lägga tyngdpunkten mer vid barn eller föräldrar som målgrupp. Samtidigt måste de vara beredda på att ge upp – att *försaka* – en del av professionens traditionella syn på vilken målgrupp som arbetet i huvudsak ska riktas mot. Många gånger handlar detta också om att *bredda* sitt traditionella professionsutövande. Speciellt vad gäller målgrupp. Denna breddning förefaller dock inte gälla alla familjecentralernas professioner i samma utsträckning. I intervjuerna är det främst förskolepedagoger och bibliotekarier som upplever krav på att göra avsteg från sin profession när det kommer till målgrupp. Förskolepedagogerna ger närmast uttryck för att de i vardagen måste kämpa för barnperspektivet så att det inte faller bort i det gemensamma arbetet på familjecentralen.

Det påverkar, mår föräldern bra så mår säkert barnet bra. Det går in i varandra, men för oss... det som har varit [...] hur det har varit tidigare så känns det som att vi har fått lyfta barnperspektivet. Så känner jag och...vi har fått slå oss fram lite för det. (Fsk-ped)

Barnet i fokus och återkomma till att det perspektivet är med. Vi tappar det inte, men i vårt område är det mycket föräldrar... Det är säkert på flera andra områden, men här har vi mycket föräldrastöd och det är mycket vi pratar kring det, men vi får inte tappa barnperspektivet. (Fsk-ped)

Medan familjecentralernas andra professionsutövare prioriterar föräldrastödande arbete, så beskriver förskolepedagogerna vikten av att sätta barnen i fokus för verksamheten. När förskolelärarna på så vis säger sig värna om barnperspektivet, beskrivs det ibland i termer av att "slåss". Vad förskolepedagoger och bibliotekarier beskriver handlar således inte bara om att de i viss mån gör avsteg från sina primära yrkesuppgifter och kärnan i sin profession. De vittnar också om att när en eller ett par professioner upplever att deras prioriteringar, värden och normer, hamnar i skymundan finns risk att samverkan i praktiken blir till en kamp om tolkningsföreträde. I fallet ovan handlar det om vilken målgrupp som ska stå i fokus i arbetet

vid familjecentralen, eller mer specifikt: vilket utrymme som ska ges åt barnens perspektiv och behov.

Oavsett om samverkan är mer formaliserad eller består av arbetsprocesser där yrkesutövandet är mer sammansmält, har alltså samverkansprocessen ofta en integrerande och differentierande sida som ofta utvecklas i relation till varandra (jfr Willumsen 2008; Willumsen, Ahgren & Ødegård 2012). Medan vi först kunde följa hur de intervjuade uttryckte att samsynen vad gäller familjecentralens målgrupp utgjorde grunden för samverkan, tog vi ovan del av hur ett par av familjecentralernas professioner beskrev hur samsyn kan ske på bekostnad av den egna professionens värderingar gällande vilken målgrupp som arbetet främst ska riktas mot.

I ett vidare perspektiv kan intervjuerna alltså sägas illustrera hur inre krav, sprungna ur den identitet och orientering som professionerna förvärvat under en lång tid, stundtals hamnar i konflikt med de krav som följer med samverkansarbetet på familjecentralerna. Men vad utgången blir av ett sådant upplevt dilemma är inte given. En tänkbar möjlighet är att professionsutövarna i samverkanspraktiken försöker att göra avkall på en del av den egna professionens trossystem och tolkningsföreträden för att istället mötas i samverkans gemensamma aktivitet. Därmed kan specialistkompetensen omvandlas till mer flexibla, formbara och generella kompetenser och hämma differentieringsprocessen mellan professionerna. Denna försakelse innebär att professionsutövaren tar ett steg ifrån det egna kunskapsfältet i försök att vinna något nytt i det gemensamma arbetet. Vad vi här sett prov på är att bakgrunden i professionens specifika utbildnings- och yrkesfält kan vara särskilt svår att ge upp då detta krav på att försaka en del av professionens kärna inte förefaller gälla alla familjecentralens professioner. Främst är det bibliotekarier och förskollärare som beskriver hur de får göra avkall på ett perspektiv där vuxna respektive barn sätts i centrum, en försakelse av professionen som de dock inte säger sig gå med på utan kamp.

[Prioriteringar med professionsetiken som grund – exemplet öppna förskolan](#)

Beroende på utbildning och professionstillhörighet kan varje profession sägas bära på en specifik etik som hjälper dem att navigera bland de arbetsuppgifter som de möter vid familjecentralerna. Denna professionsetik utgör en slags kompass som hjälper till att snabbt avgöra vilka behov som måste prioriteras. Prioriteringarna avser den tid som professionsutövarna ger olika arbetsuppgifter i en ofta tidspressad vardag. I våra intervjuer framträder hur olika professioner i arbetet vid familjecentralerna prioriterar olika, vilket kan försvåra samverkanspraktiken. Ett återkommande exempel på det i intervjusamtalen är de olika prioriteringar som görs i det gemensamma arbetet vid familjecentralernas öppna förskolor.

Öppna förskolan är en pedagogisk gruppverksamhet som riktar sig till föräldrar med barn som är mellan noll och sex år. Varje familjecentral håller verksamheten öppen flera dagar i veckan. I Borås stads beskrivning av öppna förskolan framhålls att verksamheten är hälsofrämjande, generell, tidigt förebyggande och föräldrastödande (Borås stad 2019). Planeringen av öppna förskolans verksamhet görs av förskolepedagoger verksamma vid respektive familjecentral. I viss mån bidrar även bibliotekarier och socialrådgivare i denna planering. Familjecentralernas professioner, såsom förskolepedagoger, bibliotekarier, socialrådgivare, BHV-sköterskor och MHV-sköterskor, deltar alla i verksamheten enligt schema och/eller när det finns tid och utrymme i relation till andra arbetsuppgifter.

Antalet besökare på öppna förskolan varierar. Ibland är det så många besökare att det är svårt att få plats i förskolans lokaler. Ibland är det bara någon enstaka förälder med barn som kommer på besök. När antalet besökare är få vid öppna förskolan finns utrymme för att välja bland arbetsuppgifterna, vilket kan leda till viss spänning mellan professionerna eftersom de prioriterar olika. För förskolepedagogerna innebär få besökare en möjlighet till att arbeta fokuserat och fördjupat med de barn och föräldrar som är på plats. De ser tillfället som en möjlighet att ge föräldrar och barn extra tid och uppmärksamhet. De dagar verksamheten är välbesökt kan istället bristen på tid ge upphov till dåligt samvete, det vill säga en *etisk stress* som utvecklas då professionsutövaren handlar på ett sätt som egentligen går emot den egna professionens etik och grundläggande värderingar (jfr Bengtssell, Thoursie & Åstrand Freidlitz 2021).

Vi som förskolelärare har en bakgrund i hur man jobbar i en grupp, när vi är i en grupp så är vi fullt fokuserade på barnen och besökarna och vi sätter oss inte vid en dator och fixar lite vid sidan av för det är lite färre besökare utan då lägger vi extra energi och ger de som är där extra mycket tid medan andra yrkesgrupper kanske är vana vid att... jag passar på att skriva lite på det här dokumentet så länge. Det är inte så många här nu. Där kan bli en krock. (Fsk-ped)

Vi som är i arbetet den dagen i Öppna förskolan ska vara kvar där. Annars är det lätt för mig som samordnare att jag går och fixar lite på kontoret för jag har alltid tusen saker att göra, men har jag tid på Öppen förskola, då är jag där om det så bara kommer två besökare. (Fsk-ped/Samordnare)

Medan förskolepedagogerna griper tillfället och vid få besökare agerar i enlighet med sina professionsetiska utgångspunkter, ser andra professioner dessa tillfällen som möjliga ”luckor” för att i en tidspressad vardag utföra de uppgifter som betraktas som kärnan i den egna professionen. I praktiken kan det handla om att lämna öppna förskolan och arbeta på sitt kontor med exempelvis arbetsuppgifter som telefonsamtal, besök eller dokumentation. Men det kan också infatta att sätta sig vid den egna datorn en stund i öppna förskolans lokaler.

När man ska vara i öppna förskolan... jo... det gör det nog, det finns schema, men att det kan vara att det dyker upp något annat och då kan det gå före, då stryks den tiden. Hur mycket tiden ska man vara aktiv eller kan man jobba igen lite annat när man ändå... kan man sitta vid dator samtidigt som man är på plats? (Soc.råd)

När antalet besökare är få vid öppna förskolan ser alltså vissa professionsutövare en möjlighet att ta igen arbete som de anser sig vara efter med. Men eftersom all prioritering medför bortprioritering av andra arbetsuppgifter så innebär det att arbetet i barngruppen på öppna förskolan ges sekundär betydelse. Prioritering och bortprioritering är ju ett nollsummespel där endast ett alternativ kan ”vinna”. Värt att notera är att alla professioner – inklusive förskolepedagogerna – prioriterar i lojalitet med vad som anses utgöra ledstjärna för den egna professionens arbete. I praktikens nollsummespel innebär det dock att de även visar vad de anser vara mindre väsentligt i arbetet vid familjecentralerna. För att motverka uppfattningar om att öppna förskolan är en verksamhet som ibland kan överges till förmån för ”viktigare” arbete så berättar samordnaren nedan hur hen försökt att motverka att se denna verksamhet som ”luckor” för annat. Explicita samtal har därför skett om vikten av att alla gemensamt ska prioritera öppna förskolans besökare.

Något vi har pratat om är att en eftermiddagstid, vad gör vi om det blir få besökare så det inte alltid bara är en person eller en yrkesgrupp som får lov att gå undan och jobba med lite annat utan där kanske man måste styra lite [...] (Fsk-ped/Samordnare)

Samordnaren som kommer till tals ovan är själv förskolepedagog vilket måhända präglar synsättet om att ett väl integrerat samverkansarbete vid öppna förskolan är viktigt. Professionernas olika prioriteringar bör dock sättas samman med en *etisk stress*, alltså ett dåligt samvete över att inte kunna ägna sig fullt ut åt det arbete som professionsutövarna betraktar som sitt kärnuppdrag. En sådan *professionsetisk stress* skiljer sig från etisk stress som forskare ofta pekar på uppkommer i relation till exempelvis nedskärningar. Professionsetisk stress uppstår då samverkan kräver försakelse och de professionella dilemman som kan följa av detta. Denna form av stress bör alltså förstås mot bakgrund av de olika professionernas etiska värdegrund och de olika prioriteringar som följer av denna. Liknade professionsetiska dilemma kan också uppkomma i relation till vad professionsutövarna anser gällande familjecentralernas målsättning: Ska arbetet främst handla om att *förebygga* sociala problem eller främst om att svara upp mot familjers *akuta behov*?

Familjecentralernas verksamhetsmål: Förebyggande eller akuta insatser vid behov?

En grundbult i arbetet på familjecentralerna är att arbeta förebyggande och att med familjen som utgångspunkt upptäcka ohälsa – eller risk för ohälsa – hos barn. Det förebyggande arbetet motiveras utifrån att föräldrar och barn som får ett tidigt stöd minskar risken att hamna mellan samhällets trygghetssystem (Kekkonen, Montana & Viitala 2012; Borås stad 2019). Flera av professionerna är dock ovana vid att arbeta mer förebyggande på grund av att akuta behov varit i fokus i deras tidigare professionsutövning. Detta uttrycks främst av socialrådgivarna som skildrar hur det ibland är svårt att prioritera det förebyggande välfärdsarbetet framför människor som söker akut. Arbetet vid familjecentralen stämmer alltså inte riktigt överens med de värderingar och den etiska grund som utgör en central del i deras professionella orientering.

Två tillfällen är jag ute (anm. öppna förskolan), men i början hann jag inte det utan det fick hela tiden stå undan och det blev ett jättesvårt dilemma för jag är van från min bakgrund i myndighet att lägga min energi där det behövs, jag behöver gå in och släcka bränder, akuta saker och... att vara i den öppna verksamheten är verkligen ett långsiktigt

förebyggande arbete, att bara göra min röst hörd. Jag hade så svårt att prioritera det framför akuta saker så det blev ett dilemma och det var det hela första året jag jobbade. (Soc.råd)

Jag kan se vinsten med att vara i den Öppna förskolan och göra min roll känd, men jag kan brottas med att jag har en lång lista med personer som behöver... det blir en inre stress och den kanske jag går och skvätter lite om till mina kollegor. (Soc.råd)

I fallen ovan är det alltså återigen arbetet vid öppna förskolan som utgör exempel. Men på en mer övergripande nivå handlar det dilemma, som de två socialrådgivarna ger uttryck för, om huruvida de ska prioritera långsiktiga, förebyggande – och kanske mer svåröverskådliga sociala hållbarhetsmål – framför akuta ärenden. Detta är mer i samklang med den yrkesutövning som de utfört tidigare. Ibland prioriterar de därför bort vissa aspekter av samverkans förebyggande arbete, trots att de säger sig veta att detta kan leda till besvikelse hos övriga professioner.

Öppna förskolan, det är alltid en diskussion, en önskan från samordnare att vi ska gå in och vara där och jobba förebyggande. Samtidigt, händer något akut så behöver vi kunna gå därifrån. (Soc.råd)

Jag kände att det blev en lojalitetsfråga mellan min roll som socionom och anställd av individ- och omsorgsförvaltningen och familjecentralens mål och önskan. [...] Det blev moment 22, jag har inte tid att ta emot de familjerna, men ändå ska jag sitta och hela tiden vaska för mer samverkan när jag har för mycket att göra. (Soc.råd)

I det sistnämnda citatet får vi ta del av hur socialrådgivaren, som arbetar på familjecentralen men har sin anställning vid en förvaltning, uttrycker en lojalitetskonflikt i relation till de två organisationer som hen verkar inom. Samverkan tolkas här som tidsödande och hindrande för ett mer akut välfärdsarbete som anses vara kärnuppdraget. Viss motvilja uttrycks med andra ord mot de tidsödande processer och den försakelse av vissa delar av professionens kärna som samverkan ibland kräver.

Även BHV-sköterskorna ger uttryck för att de ibland kan slitas mellan att arbeta förebyggande och med mer akuta behov för att tillgodose barn och föräldrar inom barnhälsovården. Återigen kan vi se hur detta tar sig uttryck i prioriteringar och bortprioriteringar som utgår från

uppfattningar om att det ligger i deras profession att exempelvis tillgodose mer akuta behov i form av individuella besök med barn och föräldrar. Tid för samverkansmöten där abstrakta målsättningar är i fokus, eller tid för öppna förskolans mer indirekta och förebyggande välfärdsuppdrag, anses svårt att prioritera i en jäktad vardag.

Ibland kan jag känna... nä, jag hade behövt de där två timmarna på morgonen (anm. när det är samverkansmöte) och bara dokumentera färdigt, jag hade så mycket i går [...] jag fick fråga, är det okej, jag kommer att ha ett BHT-möte och jag hittar inte någon annan tid för det. (BHV-sköterska)

Skulle det fela någon dag och jag sitter här och har en lucka som inte alls... självklart kan jag gå in och hjälpa till. Det är ovanligt skulle jag säga för vi har vårt fullspäckade schema. (BHV-sköterska)

Intervjuerna med BHV-sköterskorna vittnar om att pressen på att prioritera tid för samverkan har minskat med åren. Kraven är med andra ord inte längre så starka på att samverkan är ett mål som ska föregå vad de anser vara viktigast i sitt yrkesutövande. Vissa hävdar också att de idag kan säga ifrån om stressen i det egna kärnuppdraget blir för hög. I motsats till socialrådgivarna ger BHV-sköterskorna också uttryck för en uppfattning om att de andra professionerna accepterar sköterskornas prioriteringar av kärnuppdraget framför samverkansmöten eller gemensamma uppdrag vid öppna förskolan.

Jag minns när vi startade, det är så länge sedan som 2004, det fanns familjecentraler i Sverige, hade funnits i fem år, det var nytt och lite pionjärande och många som hoppade på det som var från olika... verksamheter tyckte kanske att då ska vi alla göra allas jobb och BVC och barnmorskor skulle vara ute i öppen verksamhet och hålla i sångstunder, men det har man kommit ifrån för det gick inte, det funkade inte, men jag minns att det fanns sådana strömningar och vi fick jobba väldigt mycket med att förtydliga våra egna roller. (BHV-sköterska)

Intervjupersonen ovan tycker sig ha upplevt en utveckling där samverkansuppdraget inledningsvis främst tolkades som en samverkan byggd på hög integration, det vill säga där yrkesrollerna är sammansmälta (se t.ex. Westrin 1986; Andersson m.fl. 2011). Efterhand har dock, enligt BHV-sköterskan, ett arbete med att klargöra olikheter i professioner utvecklats, vilket kan beskrivas som att familjecentralerna gått mot en mindre integrerad form av samverkan. Som vi ska se lite längre fram i texten tycks samverkanspraktiken ha övergått till mer av konsultation och slussning, än sammanflätning av yrkesuppgifter. Intressant är att

professionernas upplevelser av *frihetsutrymme* skiljer sig åt vad gäller att prioritera eller bortprioritera samverkan som exempelvis arbete på öppna förskolan. Med andra ord förefaller det som att professionerna får olika gehör för vad de anser vara mest väsentligt att prioritera – alla behöver inte försaka lika mycket. För vissa är det lättare att hålla den egna professionen intakt.

Men det är inte bara BHV-sköterskorna eller socialrådgivarna som ger uttryck för att bortprioritera samverkansarbetet. Även bibliotekarierna beskriver att de ibland tvingas prioritera bort de gemensamma insatserna. Ibland kan schemalagd tid på öppna förskolan krocka med en nätverksträff eller vidareutbildning inom bibliotekarieyrket. Att prioritera liknande kompetenshöjande aktiviteter är, enligt de intervjuade bibliotekarierna, viktigt för att ”utvecklas inom yrket” (Bibliotekarie). Vad vi här ser prov på är en prioritering av långsiktig professionsutveckling, vilket är något annat än att prioritera både akuta behov och förebyggande verksamhet. Samtidigt säger bibliotekarierna nedan att de tror att kollegor vid familjecentralen kan bli besvikna då de är frånvarande för liknande aktiviteter, vilka alltså kan tolkas som långsiktiga insatser för professionsutveckling och specialisering.

Vid något tillfälle när jag hade haft nätverksträff så har jag inte kunnat vara på plats och då har jag inte kunnat utföra sagostund den dagen, det har blivit en frustration för att jag är på nätverksträff med de andra bibliotekarierna istället för att vara på plats och ha min sagostund. (Bibliotekarie)

Sen kan det vara svårt med pusslandet, om det blir utbildningar eller möten... då kan jag inte alltid lägga det på... bibliotekstid. Då kan det bli en frustration för att jag är iväg på utbildning istället, men det finns bara en bibliotekarie... Samtidigt finns en förståelse, är det en utbildning så kan inte jag rucka på den. (Bibliotekarie)

BHV-sköterskorna beskrev ju en utveckling vid familjecentralerna där de tycker sig fått allt mer förståelse för att de behöver prioritera sina ”egna” yrkesuppgifter. Bibliotekarien ovan uttrycker också viss ”förståelse” för att hen stundtals prioriterar kompetensutveckling inom ramen för sin profession. Samtidigt illustrerar intervjuerna med bibliotekarierna och socialrådgivarna att deras bortprioritering av samverkansarbetet inte alltid mottas med glädje av övriga professioner. Anledningen till det kan vara en uppfattning om att all expertis på

familjecentralen är viktiga för en framgångsrik samverkan. Men här förefaller alltså olika professioner ges olika autonomi att värna om sina egna områden.

Under intervjuerna används ibland metaforen att Borås familjecentraler vilar på *fem ben*: Mödravård, barnhälsovård, öppen förskola, socialrådgivning och bibliotek. Om någon av de fem verksamheterna inte finns representerade ”haltar” familjecentralens verksamhet. Metaforen tydliggör att det finns en uppfattning om att samtliga professioner måste prioritera samverkansarbetet för att det ska fungera. Särskilt starkt uttrycks detta av samordnarna som beskriver hur de praktiskt försöker att motverka att det förebyggande arbetet gentemot familjerna ska ”halta”. Samordnarna vittnar om att det dock finns olika uppfattningar bland professionerna om hur mycket tid de konkret ska lägga på den gemensamma verksamheten, vilket ibland kan till meningskiljaktigheter.

Tiden i verksamheten har vi diskuterat många gånger... som socialrådgivaren, det har kommit vid flera tillfällen och ibland tycker vi inte lika och ibland... Jag tycker att vi kan vara bra på att stämma av med varandra. Känns det som att vi drar från olika håll nu, att man ändå har lite... att man är mån om att kolla av, hur landade det här hos dig? Det här kanske var lite onödigt att säga, men det är klart att det kan finnas meningskiljaktigheter. (Samordnare)

Spänningar kan alltså finnas mellan professionerna om vad som ska prioriteras på familjecentralen för att uppnå verksamhetens mål om att ge en god välfärd. Dessa spänningar kan förstärkas då vissa professionsutövare upplever att de själva måste göra avsteg från sitt kärnuppdrag för att prioritera samverkan, samtidigt som andra bortprioriterar detsamma. Detta kan leda till att exempelvis samordnarna uttalat säger att alla professioner måste närvara i samverkanspraktiken. Men på så vis kan ytterligare spänningar uppstå. Uttalade krav på delaktighet kan leda till dåligt samvete särskilt bland de professioner som pekats ut. Detta kan beskrivas som att *samverkansstress* uppstår i kollegiet.

I avsnitten har vi sett att vissa professioner ges större frihetsutrymme att bortprioritera samverkan och det gemensamma arbetet. Om vissa professioner ges större *autonomi* än andra att utöva vad som ses som professionens ”kärna”, kan obalans uppstå i samverkan där vissa professioner har större makt än andra att välja när de ska prioritera det gemensamma arbetet.

Det betyder också att samverkan inte bara ger upphov till spänningar *inom* professionsutövarna själva. Spänningar uppstår också *mellan* professionerna vid familjecentralerna, vilket ibland får konsekvenser för samverkansarbetet. Att vissa professioner i praktiken ges större utrymme än andra att utöva sin kärnverksamhet – och därmed hålla sin profession intakt – visar sig också i att ansvarsfördelningen upplevs som ojämlig vad gäller de *andra* arbetsuppgifter som samlokaliseringen vid familjecentralen konkret medför, vilket är temat som vi ska fortsätta att analysera i det följande.

Att addera arbetsuppgifter och "vakta" på "egna" yrkesuppgifter

Ibland innebär alltså samverkan vid familjecentralen att göra avsteg från yrkesuppgifter som betraktas som kärnan inom ramen för den egna professionen. I detta kapitel gör vi en åtskillnad mellan *yrkesuppgifter* och *arbetsuppgifter*. Medan det förstnämnda är de sysslor som anses tillhör den egna professionen handlar arbetsuppgifter om de gemensamma insatser som samverkan kräver. Många gånger innebär samverkan att professionsutövarna till sina yrkesuppgifter just adderar arbetsuppgifter i förhållande till vad som traditionellt associeras med professionen. I det sammanhanget har arbetet på en familjecentral beskrivits som mångskiftande. Det kan alltså både handla om att inta rollen som expert inom ett specifikt kompetensområde, att försaka en del av dess beståndsdelar och att försöka utveckla densamma i riktning mot något nytt. Forskning pekar på att förväntningar kan finnas på att utöva helt andra roller än de som professionsutövarna är vana vid, som att vara pedagog eller lekledare, men också om att vara värd som lotsar och tar emot besökare (se t.ex. Bing 2012).

Att arbeta på en familjecentral kan också ibland ha karaktären av att inträda i helt andra professioners roller. I detta avsnitt ska vi se hur det kan ske då man förväntas "täcka upp" för kollegor som är frånvarande. Men vi ska också se hur arbetet på en familjecentral innefattar att ta hand om konkreta vardagliga arbetsuppgifter som att ställa in disk, torka av bord, gå ut med soporstäda kylskåpet och koka kaffe. Liknande sysslor kan handla om att ta in posten, vattna blommorna och att byta glödlampor. Många gånger är dessa arbetsuppgifter ganska osynliga, ofta bygger de på frivillighet och sker "backstage".

Ytterligare arbetsuppgifter som de intervjuade berättar om är att välkomna inbjudna externa besökare, hantera swishbetalningar eller arbeta med sociala medier. Dessa arbetsuppgifter är i jämförelse med de praktiska uppgifterna, i exempelvis köket, mer synliga och sker "front stage". Men liksom de andra arbetsuppgifterna ryms inte heller dessa inom en professions "expertområde". Det innebär alla måste ta gemensamt ansvar för att de utförs. När uppgifter uppstår som inte faller inom ramen för någon professions yrkesuppgift uppstår ibland diskussioner. Arbetsuppgiften bör ju trots allt hanteras av någon. Som samordnaren nedan uttrycker så måste alla professioner bidra till dessa gemensamma arbetsuppgifter.

Det kan vara en del som jag som samordnare kan se, att man behöver diskutera och det kan komma, att det inte ingår i min arbetsuppgift. Men om man tittar på arbetsbeskrivningar så ingår det inte i någons, men alla måste delta och göra det och där kan vi komma i diskussioner. (Samordnare)

Som vi tidigare sett vittnar intervjuerna om att professionerna har olika utrymme för hur mycket de kan gå utanför sin profession när det kommer till gemensamma arbetsuppgifter. Medan vissa professioner beskriver att de behöver vara på sin vakt så att deras yrkesuppgifter inte ska förskjutas alltför långt ifrån professionens kärnuppdrag, ser andra att de inte bör göra avkall alls. En profession som återigen tycks utmärka sig är BHV-sköterskorna. Enligt både de intervjuade BHV-sköterskorna själva och andra intervjuade förväntas de huvudsakligen ägna sig åt sitt kärnuppdrag, det vill säga att följa en BHV-sköterskas basprogram för vaccinationer, besök och kontroll. Som vi sett deltar BHV-sköterskor ute i barngrupper på öppna förskolan bara när tiden tillåter och de ersätter inte heller andra professioner vid frånvaro. Till det praktiska arbetet i kök och lokaler bidrar när det är inlagt i ett schema eller när det finns utrymme.

Jag jobbar som vanligt oavsett vilken BVC man jobbar på, om det är familjecentral eller inte, så jobbar man som BHV-sköterska, barnhälsovårdssjuksköterska och jobbar med de arbetsuppgifterna. (BHV-sköterska)

Ett återkommande argument för att BHV-sköterskor i mindre utsträckning än övriga professioner behöver frångå sin professionsroll, i fråga om yrkesuppgifter, är att en BHV-sköterskas profession är starkt reglerad i de nationella riktlinjerna för yrket. Dessa tas ofta som intäkt för att professionen varken *kan* och *bör* utföra andra arbetsuppgifter, eller i lika stor

utsträckning kan bidra till det gemensamma arbetet på familjecentralen som de andra. Att BHV-sköterskornas yrkesutövande tolkas som tydligt definierat gör det svårt att hävda att de ska bära ansvar för annat.

Jag är inte med och ansvarar för öppettider och personal är vi inte som BHV-sköterskor för det hinner vi inte, vi har vårt program vi måste följa och alla vaccinationer och kontroller och besök. (BHV-sköterska)

BVC har väldigt specifik verksamhet där de sköter sitt basprogram och knatar på, på den Öppna förskolan... när vi planerar innehållet i den Öppna förskolan är alltid biblioteket och socialrådgivaren med. (Samordnare)

Såväl samordnare som andra professioner delar uppfattningen att BHV-sköterskor ska ägna sig åt sitt basprogram och inte är att räkna med i övriga arbetet på familjecentralen som andra professioner. Detta utgör en kontrast till övriga professioners uppfattningar om krav på att utföra arbetsuppgifter som ligger utanför ramen för sin profession. Till exempel skildrar bibliotekarierna hur de måste vara lite av en "väktare" för sin professions gränser, alltså att de måste vara uppmärksamma på att de inte får utföra alltför många arbetsuppgifter utanför sin professionsroll.

Sen är det klart, det ska jag säga från bibliotekariehåll att man får hålla lite på vad jag ska göra och inte ska göra. Det får jag tänka ut själv. Jag ska hjälpa till... Jag gör kaffe, jag torkar bord, jag slänger blöjpåsar som en i gänget, men jag kanske inte gör det extra ofta utan jag gör det när jag ska göra det. (Bibliotekarie)

Även intervjuer med socialrådgivare vittnar om att de upplever att de får ta sig an många uppgifter utanför sin professionsroll. Socialrådgivaren nedan berättar exempelvis att de ofta blir den profession som får ta de arbetsuppgifter som "blir över". Inte sällan får de utföra uppgifter som är svårplacerade i relation till professionernas olika ansvarsområden. Ett sådant exempel är att hantera fakturor.

Det blev mycket fakturor och det ledde inte till något annat som man kan tänka att de kan och då sa jag, jag är ingen ekonomiassistent. Jag tror att det kan vara bra för att tydliggöra, framför allt då min roll inte är lika tydlig som de andra. (Soc.råd)

Ovanstående försakelse av professionens kärnuppdrag riskerar att leda till bristande arbetsmotivation. Som beskrivs nedan är det viktigt att utföra uppgifter som en professionsutövare är utbildad till att göra.

Jag får strida mycket för min roll här och det var det jag menade med att man är ensam. Jag vet att kollegorna upplever det samma för vi har lyft det många gånger, är det inte pedagogiskt eller medicinskt så landar det automatiskt hos oss. (Soc.råd)

Jag vill göra det jag är utbildad för och inte massa andra saker för då kommer inte känna mig stimulerad i mitt jobb [...] Det är jätteviktigt för mig att få göra det som jag är utbildad för. (Soc.råd)

Även förskolepedagogerna beskriver sig själva som den profession som ofta går utanför sina egna yrkesuppgifter på familjecentralen. Det kan handla om att ersätta bibliotekarierna när de ”inte är närvarande, så hjälper vi till att låna ut böcker”. (Fsk.ped)

Sammanfattningsvis upplever flera av professionerna på familjecentralen att de utför arbetsuppgifter som ligger utanför sin profession. Intervjumaterialet gör synligt att denna förskjutning av yrkesuppgifter till att utföra *gemensamma arbetsuppgifter* kan upplevas som obekvämt eftersom professionerna inte känner sig helt trygga i de uppgifterna och kanske inte har tillräcklig kompetens för att utföra dem. En annan aspekt handlar om ”besvikelse” över att behöva utföra arbetsuppgifter som inte ligger inom ramen för den egna professionen. Risken är att besvikelsen leder till förlorad motivation. Med andra ord finns en stark preferens för att få arbeta med det som professionerna är utbildade för.

Möjligheten att frångå arbetsuppgifter – olika villkor för ”starka” och ”svaga” professioner

Intervjuerna vittnar om att bibliotekarier och socialrådgivare upplever att deras professionsroll är otydlig i de andra professionernas ögon och att det ligger dem i fatet. Därför har bibliotekarier och socialrådgivare kämpat för att göra sin profession mer tydlig i relation till de andras professioner. Förhoppningen är att denna tydlighet ska motverka en alltför stor förskjutning av vilka arbetsuppgifter de förväntas utföra.

Samtidigt, det är lätt att tänka så, det är inte lika självklart, vi har inte en... även om du aldrig har varit på en familjecentral så vet du... barnmorskan vet du vad det är, du vet BVC... du kan tänka vad en socialrådgivare gör... och öppna förskolan... men vad gör en bibliotekarie? (Bibliotekarie)

Jag upplever att alla rollerna är lite flytande. Min roll är nog en av de mest diffusa rollerna, om jag ska vara ärlig [...] Det är en extremt bred definition och den ska kunna anpassas efter behovet som finns. Vi har fått jobba jättemycket med att försöka sätta ramar för vad det betyder, vad gör vi inte... vi har suttit i möten vi socialrådgivare... vad gör vi inte? Vi måste begränsa... (Soc.råd)

Som ovanstående beskrivningar visar kan arbetet på familjecentralen innebära en försakelse genom att professioner behöver göra avsteg från de arbetsuppgifter som ingår i den traditionella professionen. Arbetet på familjecentralen kan innefatta nya och förändrade arbetsuppgifter men avstegen kan också handla om att utföra uppgifter som faller utanför samtliga professioners arbetsbeskrivningar liksom att hoppa in för övriga professioner vid deras frånvaro. Vad de återgivna scenarierna påvisar är även att det finns olika förväntningar hos professionerna om hur mycket de själva ska gå utanför den egna professionen i arbetet på familjecentralen. På liknande sätt har professionerna olika förväntningar på hur mycket de övriga professionerna ska bidra till det gemensamma arbetet, i relation till deras ”kärnuppdrag”. De förväntningar, och ibland krav, som finns ser olika ut beroende på profession. Medan BHV-sköterskorna upplever sin profession som relativt intakt avseende arbetsuppgifter, upplever socialrådgivare, bibliotekarier, förskolepedagoger /samordnare att de måste kämpa för att inte tilldelas alltför mycket arbetsuppgifter som faller utanför ramen för den egna professionens yrkesuppgifter. De är därför noga med att ”ta sin plats”, vilket innebär att visa sin kompetens i relation till andra professioner i det praktiska arbetet.

Vi är fyra som jobbar med detta i Borås, vi måste bli proffs på det här och tillsammans är man så mycket starkare. Det är... det säger kollegorna... problemet var att de tog inte plats i personalgrupperna. Jag gick in här och tog plats, jag tog min plats från start. Det är fortfarande inte självklart efter två år, men jag tar mer plats och blir mer tillfrågad, upplever jag, än mina kamrater. (Bibliotekarie)

”Att kämpa” tycks för bibliotekarien ovan vara att ingå allians med andra inom samma profession. Detta exemplifierar hur samverkan vid en familjecentral kan bli en mikroarena för professionella strävanden där kompetensområden definieras, synliggörs och kanske till och med

förstärks. Vad vi har att göra med är således en paradox i samverkansprocessen där påbjuden integration leder till ökad differentiering. Som vi sett förefaller denna differentieringsprocess påskyndas av en upplevelse av ojämlika förhållanden där vissa professioner i högre grad än andra får ägna sig åt arbetsuppgifter utanför det egna professionsuppdraget. Känslan av ”orättvisa” vad gäller graden av försakelse i samverkansprocessen blir alltså en slags katalysator för professionell kamp och differentiering av kompetenser.

En förklaring till att professionerna ges olika autonomi i samverkansarbetet handlar om förmågan att både *tydliggöra* och *hävda* den egna professionens unika bidrag. Tolkat ur ett professionsteoretiskt perspektiv kan detta relatera till ett vidare samhällsperspektiv där olika professioner kommit olika långt vad gäller jurisdiktion (med rätten att kontrollera ett visst kompetensområde) och diskretion (rätten till självständiga bedömningar i välfärdsarbetet). I vårt empiriska fall är det dock intressant att se hur övergripande processer av jurisdiktion och diskretion avspeglas i ett mindre och mer konkret sammanhang (jfr Bechky 2003), som i samverkansarbetet vid en familjecentral. Troligtvis är det också därför som professionsutövarna kan ha svårare att vikariera för en kollega eller utföra arbetsuppgifter som kräver viss administrativ kompetens än att utföra arbete vid familjecentralerna som de ibland kallar för ”skvalpet” (samordnare).

Det kan med andra ord vara ”svårare” att försaka den egna professionens kärnuppgifter genom att vikariera för andra professioner och överta deras yrkesuppgifter, än att utföra vissa konkreta och repetitiva ”hushållssysslor”, alltså arbetsuppgifter som sociologer och arbetslivsforskare återkommande hävdar medför lågt anseende, ett arbete nära livets nödvändighetssfär och som människor ju mer makt de besitter helst vill överlåta till andra (se t.ex. Sennett & Cobbs 1993[1972]; Bourdieu 2004[1979]; Ulfdotter Eriksson & Flisbäck 2011). Att det är ”lättare” att ta sig an dessa lägre värderade sysslor som ”blir över” säger alltså något väsentligt om vikten för professioner att vakta sina gränser och hålla sin profession intakt i det dagliga välfärdsarbetet.

Strategier för att facilitera samverkan

Intervjuerna speglar att både samordnare och övriga professioner är väl medvetna om de utmaningar som samverkan för med sig. Det pågår också ett ständigt arbete med att facilitera samverkansarbetet på familjecentralerna. Arbetet kan beskrivas i termer av mer eller mindre medvetna strategier som på olika sätt syftar till att främja samverkansarbetet mellan professionerna. Strategierna skiljer sig åt när det kommer till graden av formalitet. Medan informella strategier för samverkan handlar om professionernas vilja och intresse att skapa relationer till varandra inbegriper formella strategier för samverkan mer strukturella, och av samordnaren ledsagade, moment präglade av kontinuitet och regelbundenhet. Intervjumaterialet ger ingen heltäckande bild av hur strategierna påverkar samverkan mellan professionerna. Dock är det möjligt att utifrån intervjuerna i kombination med forskningslitteratur på området uttala sig om vilka väntade och oväntade följder som strategierna kan få i praktiken.

Personliga relationer som strategi för integrering

En första strategi vi noterar är personliga relationer. Det är tydligt att personliga relationer mellan professionerna upplevs bidra till ett mer integrerat samverkansarbete på familjecentralerna. Samtliga professioner ger uttryck för en vilja och ett intresse att skapa relationer till varandra och att det underlättar samverkan. Som exempel nämns att samtal, i korridoren, vid fika, vid lunch eller på en ”after work”, här fyller en viktig funktion.

Känner vi varandra väl och har bra dialog, då är det lättare att ta upp saker om det skulle bli något som är jobbigt. (Samordnare/Fsk-ped)

Det handlar om kommunikationen vi har i gruppen, det är A och O och det har vi. [...] att man får tid för fika, man ska luncha, man kanske har möjlighet efter jobbet att träffas om man vill. Det har vi här... (BHV-sköterska)

Betydelsen av personliga relationer är sedan tidigare känt av forskare med intresse för gränsöverskridande samverkan (se t.ex. Hornby & Atkins 2008). Personliga relationer leder till ett integrerat arbetssätt och underlättar inte bara kommunikation utan skapar tillit och förtroende, vilket är en viktig byggsten i samverkan (Vangen & Huxham 2003). Hjortsjö (2006) menar att ett djupare integrativt arbete inom familjecentralen är ett resultat av att just det personliga träder in. När relationerna mellan professionerna blir känslomässiga skapas en sammanhållning som för med sig en vilja att arbeta mer integrerat. Utifrån en sådan betraktelse

blir ”tårtkalas och fikastunder sammanhållande mekanismer” (Hjortsjö 2006:187). Hjortsjö beskriver också att en fördjupad integrerad samverkan uppstår när något känslomässigt engagerande inträffar och gränser bryts ner av medmännisklighet. Som exempel nämns hur professionerna går över gränsen och utövar en annan yrkesprofessions arbetsuppgift när en kollega är överbelastad.

Även om personliga relationer kan beaktas som en strategi för samverkan, som till stor del äger rum på professionernas egna initiativ, är det samtidigt en formell strategi då samordnarna berättar att de aktivt främjar personliga relationer genom att anordna gemensamma aktiviteter. Enligt dem är också främjandet av personliga relationer en direkt satsning på arbetsmiljön. En nackdel med att förlita sig alltför mycket på personliga relationer är dock att anställda med tiden slutar sitt arbete. Att förlita sig på personliga relationer medför med andra ord en skörhet vad gäller långsiktigt strategiskt arbete. Det är en upplevelse som flera av professionerna ger uttryck för. De vittnar om att det vid hög personalomsättning är svårt att bygga upp personkännedom om andra och få en kontinuitet i samarbetet. Sålunda är personliga relationer som integrerande strategi för samverkan tillfällig eller ”sårbar” till sin karaktär.

Allt som gör att det känns lite extra... det får vi nog jobba ännu mer på nu för nu ska det bli ett helt nytt BVC. Nästan alla BVC-sköterskor slutade samtidigt. [...] Då är det också viktigt när man får in ny personal att man får ihop det med en gång. (Samordnare/Fskped)

Bredvid främjandet av personliga relationer pågår flera mer uttalade strategier för att främja samverkansarbetet mellan professionerna. Det sker i form av att samordnare och/eller chefer, ibland på uppdrag av styrgruppen för familjecentralerna, initierat olika verktyg för styrning, planering och uppföljning. Strategierna handlar till stor del om att skapa en kontinuitet och en struktur för samverkansarbetet. En av strategierna utgörs av ett regelbundet arbete med arbetsbeskrivningar, vilket är temat nedan.

Arbetsbeskrivningar – att tydliggöra skillnader som strategi för samverkan

Skriftliga arbetsbeskrivningar, som på årsbasis redogörs för på samverkansmöten, syftar till att professionerna ska få kännedom om varandras professionsområden och på så sätt lättare ska kunna hänvisa familjer till den kollega som har bäst kompetens att möta upp dess behov. Intervjuerna visar att arbetsbeskrivningarna fyller en sådan funktion och samtidigt bidrar med

att professionerna upplever en trygghet i vad som förväntas av respektive arbetsroll. Arbetsbeskrivningar är sålunda ett exempel på hur en differentierande strategi och en betoning på gränser, kan bidra till tydlighet vad gäller kunskapsområden, arbetsuppgifter, ansvar och befogenheter och en stärkt samverkan (jfr Mörndal 2018). Som vi sett tidigare kan ju en inomprofessionell längtan infinna sig i samverkan om att just tydliggöra och stärka sin profession för att på så vis göra denna hörd.

Det är lite svårt ibland hur mycket man ska lägga på sin yrkesroll, men jag tycker att det är väldigt bra att vi har förtydliganden vad våra arbetsuppgifter är, tydliga dokument där och vi har också... det var säkert två år sedan innan pandemin, så strukturerade vi hur mycket tid det tar för varje uppgift som dyker upp här, vilket har varit bra för då har man det svart på vitt. (Fsk-ped/Samordnare)

Tidigare forskning om interprofessionell samverkan vittnar dock om att det finns en baksida med ett alltför gediget arbete med att förtydliga professioners särart och kompetens i relation till varandra. Det kan trigga igång gränsvaktande aktiviteter, alltså de konkreta professionella strävanden som vi tidigare sett prov på när det kommer till vem som ska utföra vilka arbetsuppgifter (jfr Danermark & Kullberg 1999; Allen 2000; Huxham & Vangen 2005; Håland 2012; Comeau-Vallée & Langley 2020). Därigenom kan interprofessionellt arbete hindras. Med andra ord kan det i praktiken innebära att arbetsuppgifter som befinner sig i ”mellanrummen” inte blir gjorda. För på samma gång som ett förtydligande av en professions arbete innebär en definition av vad professionen ska göra, blir det en samtidig definition av vad professionen inte ska göra. Vidare kan också gränsdragande aktiviteter, som arbetsbeskrivningar kan liknas vid, leda till en kamp om tolkningsföreträde.

Som vi tidigare nämnt upplever flera av professionerna vid familjecentralerna att det ligger dem i fatet att den egna professionen uppfattas som mindre tydlig än andras. En kamp om tolkningsföreträde riskerar med andra ord att uppstå vid differentierande strategier på grund av att de olika professionerna vid familjecentralen kommit olika långt vad gäller jurisdiktion och diskretion. En risk med gränsdragning kan i kontexten av familjecentraler vara att det skapas spänningar och konflikt. Sålunda kan ett strategiskt differentierande arbete med att tydliggöra professionernas roller något motsägelsefullt ge följden att samverkan både främjas och hotas. Ett tydliggörande av professionernas kunskapsområden kan bidra till ökad samverkan då kunskapen ger grund för att i högre utsträckning vända sig till kollegorna, men det kan på

samma gång leda till minskad samverkan och gränsvaktande aktiviteter, alltså trigga differentieringsprocesser och motverka den integrering som samverkan kräver.

Protokollmall och slussningsstatistik – strategier för integrering med potentiella bieffekter

Formella strategier för att uppnå mer integrerad samverkan inbegriper också uppföljningsverktyg i form av en protokollmall för samverkansmöten och statistik för slussning. Verktygen fyller en viktig funktion genom att de synliggör samverkansarbetet för intressenter, såsom styrgruppen för familjecentralerna. Uppföljningsverktyg har dock även en styrande funktion genom att ett synliggörande ger ökade incitament till utförandet av det som följs upp. Inom litteratur om granskning benämns ofta denna styrmekanism i termer av att ”det som mäts blir gjort” (Lindgren 2014). Både insamling av slussningsstatistik och en protokollmall för samverkansmöten kan placeras inom denna kategori av uppföljningsverktyg.

Protokollmallen, som är relativt ny, innefattar flera punkter som rör samverkansarbetet på familjecentralen. Tidigare förde respektive familjecentral egna protokoll och agendan styrdes av vad som respektive vecka ansågs vara aktuellt. Syftet med mallen är inte enbart att fungera som ett verktyg för uppföljning av samverkansarbetet, till chefer och styrgrupp, utan beskrivs också av samordnarna vara att gynna en integrering både genom att uppmuntra till och ge utrymme för samtal om samverkan. Förändret av statistik över slussning innebär i sin tur att varje profession gör en markering, ett streck, för varje gång de slussat en familj vidare till en annan profession på familjecentralen under en tvåveckorsperiod varje termin. Det kan exempelvis handla om att en förskolepedagog tar kontakt med en BHV-sköterska för att titta på ett barn som har utslag, efter att en förälder uttryckt sin oro. Det kan också handla om att en förskolepedagog hänvisar till socialrådgivare då det framkommit att en familj behöver stöd med frågor kring ekonomi. Statistiken sammanställs av samordnaren som lämnar den vidare till chefer för familjecentralerna och styrgruppen. Syftet med statistiken är likt protokollmallen inte bara uppföljning utan också ökad integrering genom att den uppmuntrar till att professionerna i större utsträckning använder varandras kunskaper mer i arbetet med familjerna.

Enligt tidigare forskning kommer det som pekas ut som viktigt och uppmärksammas, genom exempelvis verktyg för uppföljning, påverka människors fokus och engagemang. Det går även att argumentera för att det utan någon form av uppföljning och mätning av samverkansarbetet

är svårt för en verksamhetsledning att identifiera och möta upp eventuella utmaningar (jfr Behn 2003; Van Dooren, Bouckaert & Halligan 2015; Gerrish 2016). Dock finns det utmaningar med att följa upp och styra professionell samverkan. En anledning till det är att det är svårt att finna relevanta mätvärden för samverkansarbete (Vedung 2006).

Slussningsstatistiken är en strategi för integrering som aktualiserar frågan om det som mäts är ett representativt värde för samverkansarbetet. Vid intervjuerna uttrycks att slussningen är en liten del av den samverkan som sker på familjecentralen och att det därför inte är rimligt att endast slussning uppmärksammas vid uppföljning. Som en samordnare uttrycker tenderar slussning få en lite för hög status i relation till annat. Sålunda betraktas slussningsstatistiken av professionerna inte skildra samverkansarbetet på ett fullgott sätt. Vad professionerna vidare ger uttryck för är att mycket annat samverkansarbete, som har betydelse för en ökad integrering dem emellan, inte är synligt. I sammanhanget lyfts informella samtal, rådgivande dialoger och personliga relationer.

Det sker mycket som inte står nedskrivet. De här småmötena, dialogerna, hur gör vi idag... allt. Det är riktigt viktigt och föräldrarna märker jättetydligt om vi inte har roligt på arbetsplatsen. Det smittar av sig på en gång om vi har det bra, det kommer både barn och föräldrar till gagn, att de ser att vi kan skoja med varandra, att vi har en god relation till varandra. Det märks på en gång. (Samordnare)

Vi samverkar... genom våra möten, samverkansmötet, sen i det dagliga arbetet, tänker jag... något ord i korridoren, det pågår konstant samverkan. Det är inte bara på samverkansmöten eller vid vår planering som vi gör det. (Bibliotekarie)

Att slussning är vad som synliggörs och uppmuntras av samverkansarbetet behöver inte vara problematisk om det finns en medvetenhet om att samverkan även äger rum på andra sätt och att de aktiviteterna också uppmuntras. En potentiell risk med uppföljning av detta slag är emellertid att det som *inte* synliggörs åsidosätts i verksamheter (jfr Power 1997; Lindgren 2014). En följd kan sålunda, utifrån ett långsiktigt perspektiv, bli att endast slussning som samverkansform premieras av professionerna medan aktiviteter som de själva lyfter fram som viktiga för ett integrerat samverkansarbete, såsom att bygga personliga relationer, ges mindre tid.

En liknande risk kan knytas till protokollsmallen, som liksom slussningsstatistiken syftar till att uppmuntra samverkansarbetet. Vid intervjuerna framhåller professionerna att mallen avser skapa mer samtal om samverkan, men samtidigt upplevs den av professionerna hindra punkter som de själva betraktar som viktiga att informera varandra om. Det har lett till att mycket av informationen hamnar under punkten övrigt eller faller bort från agendan. Med andra ord kan protokollsmallen i realiteten innebära att samtal som är viktiga för samverkansarbetet inte äger rum, i den stundtals tidspressade vardag som professionerna vittnar om.

Man gjorde om hur dagordningen ska se ut med vilka frågor vi ska diskutera för ett tag sedan. Då har vi känt att vi saknar vissa delar, vi vet inte när vi ska prata om olika grejer [...] Hur ser veckan ut och då är jag borta och då ska du göra detta... det har vi tappat. Det kan vara en vits med det, att man inte ska prata för mycket om sådana saker utan man ska prata om mer övergripande samverkans...bekymmer eller behov. Det är lätt att man inte får pratat om det andra... då har vi inte något annat sånt tillfälle. (Bibliotekarie)

Vad de intervjuade berättar om är att protokollsmallen och slussningsstatistiken, utifrån syftet att uppmuntra till samverkan, något motsägelsefullt kan leda till mindre integrering mellan professionerna. En sådan oväntad konsekvens skulle kunna uppstå om professionerna prioriterade slussning och punkter i protokollsmallen på bekostnad av att ägna tid till samtal som de själva pekar ut som centrala för sitt samverkansarbete, samtal som ligger till grund för personliga relationer.

Sammanfattningsvis vittnar både intervjuer och tidigare forskning om att det är svårt att peka ut vad som kännetecknar ”framgångsrika” strategier för samverkan. Både integrering och differentiering, i termer av att tydliggöra och minska gränsdragningar mellan professioner, kan gynna ett samverkansarbete. Likaså kan strategier för integrering i samverkan ge oväntade konsekvenser och i praktiken innebära en differentiering med följderna att samverkansarbetet hindras.

Sammanfattande diskussion

I detta kapitel behandlas möjligheter och utmaningar gällande interprofessionell samverkan på familjecentraler. En utgångspunkt för vår analys är att två olika styridéer (från två skilda epoker i välfärdsstatens utveckling) möts i familjecentralernas verksamhet. Det handlar dels om det

moderna, välfärdssamhällets ”sociala ingenjörskonst” med tron på standardisering, vetenskap och professionell autonomi som bas på vilken välfärden ska utvecklas. Dels handlar det om det senmoderna samhällets idé där samverkan ses som viktig för att effektivisera välfärden, utvinna synergieffekter och anlägga en helhetssyn så att medborgare inte hamnar mellan olika välfärdssystem. I familjecentralernas interprofessionella samverkan kan samexistensen av dessa styrmodeller utgöra en spänning. Vad som efterfrågas i verksamheten är både en hög grad av specialiserad yrkeskompetens och kompetenser som är så föränderliga och generella så att de hela tiden anpassas efter vad arbetet kräver. Vi har i kapitlet pekat på några utmaningar som förhållandet kan medföra i praktiken.

Differentiering och integrering

I familjecentralernas verksamhet behövs alltså specifika professioner som besitter särskild yrkeskompetens. Det innebär att samverkan baseras på hög grad av *differentiering*. Parallellt med detta kräver det interprofessionella samverkansarbetet *integrering*. Även om denna kan ske i mer eller mindre utsträckning så betyder det att professionerna involveras i varandras verksamhet. I likhet med tidigare studier finns en risk att samverkansmötet paradoxalt nog leder till förstärkta skillnader i organisatorisk, professionell eller institutionell hemvist, snarare än att integrera olika professioners kunskaper, färdigheter och förmågor.

Gränsobjekt

För att i samverkansprocessen hitta en gemensam grund har vi i kapitlet sett hur målgruppen familjer med barn mellan noll och sex år utgör ett *gränsobjekt*. Att ge dessa familjer goda förutsättningarna i livet tycks för de olika professionsutövarna utgöra en gemensam meningsfull uppgift, ett kall som svetsar dem samman. Den gemensamma konstruktionen av ett gränsobjekt kan överbrygga olikheter i synsätt mellan professionsutövarna.

Samverkans praktiska komplikationer – tre situationer

I arbetet på en familjecentral både vill – och behöver – professionsutövarna renodla sitt kunskapsbidrag, samtidigt som samverkansarbetet alltså kräver viss uppoffring – eller till och med *försakelse* av – den egna professionens tolkningar av hur välfärdsservice bäst ska ges. Detta spänningsförhållande accentueras särskilt när professionsutövarna behöver prioritera

uppgifter i en pressad arbetsvardag. När tiden är knapp utgör ofta *professionell orientering* och *yrkesetik* en kompass för orientering.

I kapitlet har vi pekat på tre konkreta situationer där interprofessionell samverkan medför spänningar för professionsutövarna:

- 1) Trots att samverkans gränsobjekt utgörs av målgruppen: familjer med barn som är mellan noll och sex år, utspelar sig ett professionellt dilemma gällande om tyngdpunkten vad gäller målgruppen ska förläggas mer vid barn eller föräldrar.
- 2) Trots att öppna förskolan är en verksamhet där samtliga professioner anser sig ha en viktig arbetsuppgift uppstår i praktiken frågan om professionsutövaren ska prioritera denna verksamhet eller om det är viktigare att ”jobba ikapp” yrkesuppgifter som inte riktigt hunnits med.
- 3) Trots att en familjecentral är ett verktyg för att på sikt skapa god hälsa, social hållbarhet, goda uppväxt- och livsvillkor uppstår i praktiken ett professionellt dilemma vad gäller verksamhetens övergripande mål. Ska familjecentralens verksamhet mer riktas mot akuta behov eller mer mot ett långsiktigt välfärdsarbete?

Professionsförsakelse, professionsetisk stress och yrkes- och arbetsuppgifter

Ovanstående tre situationer beskrivs av de intervjuade ge upphov till en inre dragkamp gällande om de främst ska vara lojala mot den egna professionen eller mot samverkansprocessen. Prioritering av det senare kräver viss *professionsförsakelse*, vilket vidare kan ge upphov till en *professionsetisk stress* i de fall som grundbulnen i det egna yrkesutövandet åsidosätts. Men vi har också sett hur en *samverkansstress* kan uppstå när professionsutövaren bortprioriterar gemensamma möten eller gemensamma arbetsuppgifter.

En följd av professionernas prioritering av egna yrkesuppgifter framför gemensamma arbetsuppgifter är att samverkans synergieffekter kan hindras. Här är det dock viktigt att understryka att liknande prioriteringar inte sker i uppsåt att drabba samverkansarbetet. Många gånger handlar det om att professionerna på en praktisk nivå handlar utifrån vad de betraktar som rätt och riktigt enligt sin professionella orientering och yrkesetik.

När vi i kapitlet använt begreppet professionsförsakelse så är det för att beteckna att samverkan är en praktik där professionerna utvecklas i riktning mot något nytt. Som vi ser det är begreppet försakelse mer fruktbart än avprofessionalisering eftersom det fångar att avsteget från den egna professionella orienteringen inte är enkelt, men att offrandet kan medföra vinsten av något nytt. Detta är också vad de intervjuade tycks tro när de säger att professionerna tillsammans kan bidra till hälsa och goda uppväxtvillkor för familjer med barn upp till sex år. Men för detta krävs – som vi sett – både tid och utrymme.

En arena för professionella strävanden

Det är inte bara att *inom* varje professionsutövare som spänningar kan uppstå. Även *mellan* professionerna på familjecentralen uppstår spänningar. Detta sker inte minst när vissa starka professioner ges större frihetsutrymme att bortprioritera samverkan än andra professioner. Om vissa professioner ges större autonomi än andra att utöva det som anses vara professionens kärnuppgifter, kan det leda till en obalans i samverkansarbetet. Professionerna kan se prioriteringar och bortprioriteringar som ett indirekt uttryck för vad som anses vara mer eller mindre viktiga uppgifter att utföra vid familjecentralen.

På en praktisk nivå ges alltså vissa professioners tolkningar därmed företräde. I kapitlet har vi sett olika exempel på hur det yttrar sig: för det första i arbetet vid öppna förskolan, för det andra genom att de osynliga gemensamma och vardagliga arbetsuppgifter som samlokaliseringen vid familjecentralen medför fördelas olika och för det tredje genom olika förväntningar på vem som kan – respektive inte kan – utföra andra professioners arbeten när så behövs.

Empirin illustrerar hur familjecentralen därmed blir en arena för *professionella strävanden*, där varje profession strävar efter autonomi och eget inflytande. I förlängningen kan dessa differentieringsprocesser hindra den eftersträvningsvärda helhetssyn som samverkan kan resultera i, inte minst ur välfärds klientens perspektiv.

Att tydliggöra samverkansform

Risken att samverkan utvecklas till en professionell kamp om autonomi och tolkningsföreträde betraktar vi även som en utmaning som är relaterad till frågan om hur integrerad samverkansformen ska vara vid familjecentralerna. Ska arbetsuppgifter smälta samman eller enkom handla om konsultation mellan olika professionsutövare? Att det föreligger en oklarhet kring samverkans integrering på familjecentraler är välbekant inom tidigare forskning. I vårt fall tycks liknande otydlighet skapa utrymme för förstärkta professionella strävanden och differentieringsprocesser. Oklarheten innebär att starka professioner – mer eller mindre medvetet – motsätter sig vissa arbetsuppgifter och/eller ett mer integrerat arbete med andra professioner. Resultaten i detta kapitel föreslår därigenom rådet att vidare tydliggöra målsättningar i relation till integrering och att klargöra hur integrerat arbetet på familjecentralen förväntas vara. Detta kan på sikt gynna samverkansarbetet på familjecentralerna.

Strategier för att facilitera samverkan

Det finns flera strategier som har utvecklats på familjecentralerna i syfte att bättre *facilitera samverkansarbetet* mellan professionerna. Strategierna förefaller bidra till integrering och en differentiering som både kan främja och hindra samverkan.

Resultatet påvisar att *personliga relationer* leder till en integrering som stärker samverkansarbetet, men personalomsättning är oundvikligt och hindrar tillförlitligheten i en sådan strategi. Ett *tydliggörande av arbetsroller* är i sin tur en differentierande strategi som möjliggör samverkan genom att det ger professionerna en insikt om varandras kunskapsexpertis och sålunda även en insikt om när de tillsammans kan bidra till att stärka familjerna. Dock kan en differentierande strategi, vilket arbetsbeskrivningar utgör, även trigga professionella strävanden, alltså gränsvaktande aktiviteter som hindrar uppbyggnad av något gemensamt.

En annan integrerande strategi utgörs av *uppföljningsverktyg i form av en protokollsmall* (som ger utrymme för samtal om samverkan) och *slussningsstatistik* (som uppmuntrar att professionerna i högre utsträckning vänder sig till varandra). Även dessa strategier tycks både främja och hindra samverkan då uppföljning av detta slag i praktiken kan innebära att samverkansaktiviteter som inte syns – men likväl har betydelse – får stryka på foten till förmån för det samverkansarbete som följs upp (jfr Lindgren 2014). Frågan om vad för strategier som

”bäst” faciliterar samverkan är sammanfattningsvis vanskelig. Den låter sig inte enkelt besvaras. Resultaten vittnar om att strategier för integrering i praktiken kan leda till differentiering och vice versa.

Lyssna till medarbetarna kunskap om hur lyckad samverkans ska bedömas

Vi hoppas att ovanstående problematisering av strategier för samverkan bidrar till en ökad uppmärksamhet mot de väntade och oväntade konsekvenser som dessa kan medföra. Rådet som vi vill ge i detta sammanhang är att lyssna till professionsutövarnas erfarenheter om hur samverkan kan utvecklas och vad som motverkar samverkan. I intervjuerna framkommer att det finns stor kunskap om samverkan på en praktisk nivå som skulle kunna tillvaratas ytterligare. Som vi ser det finns alltså anledning att tillvara den diskretion – alltså den tillit i yrkesutövandet som brukar erkännas professioner – även i samverkansarbetet.

Vidgad analys av påverkansfaktorer

Avslutningsvis vill vi understryka att förutsättningarna för interprofessionell samverkan är komplext. Förklaringar till de möjligheter och utmaningar som föreligger i samverkan återfinns inte bara i professionsutövarnas olika professionella hemvist. I intervjuerna påpekas att samverkansarbetet även påverkas av förhållanden utanför familjecentralen. Möjligheter till samverkan påverkas exempelvis också av professionernas hemorganisationer med respektive regelverk. Eftersom hemorganisationens krav inte alltid är förenliga med de mål som finns på familjecentralen kan exempelvis krockar uppstå mellan hemorganisationens förväntan på närvaro vid obligatoriska möten och familjecentralens samverkansarbete. Vidare kan bemanningsbrist i hemorganisationen innebära att en professions tjänst tillfälligt dras tillbaka från familjecentralerna.

Ytterligare faktorer som påverkar samverkansmöjligheter vid familjecentraler handlar om den politiska och omgivande samhällsliga kontext som verksamheten befinner sig inom. Ibland ställer stat och kommuner krav på att professionerna ska utföra åtaganden utanför ordinarie tjänst, däribland kan nämnas insatser vid flyktingmottagning i samband med kriget i Ukraina och vaccination under Coronapandemin. Dessa problem kan sammanfattas som *interorganisatoriska* och ställer krav på en aktiv samordning av de olika typer av ledningsstrukturer, regelverk, finansiella villkor och verksamhetsansvar som finns

representerade under familjecentralernas tak (se vidare Abrahamsson, Bing & Lofström 2009). En djupare förståelse för hur liknande omständigheter kan påverka interprofessionell samverkan vid familjecentralerna finns det dock inte utrymme för här. Vi vill dock med detta avslutande stycke uppmuntra till fortsatt analys inom dessa områden.

Referenser

Abbott, A. D. (1988) *The system of professions. An essay on the division of expert labor*. Chicago: University of Chicago Press.

Abrahamsson, A., V. Bing, & M. Löfström, (2009) *Familjecentraler i Västra Götaland. En utvärdering*. Göteborg: Folkhälsokommittén.

Allen, D. (2000) "Doing occupational demarcation. The "boundary-work" of nurse managers in a district general hospital", *Journal of Contemporary Ethnography*, 29 (3):326–356.

Andersson, J., B. Ahgren, S. B. Axelsson, A. Eriksson & R. Axelsson (2011) "Organizational approaches to collaboration in vocational rehabilitation. An international literature review", *International Journal of Integrated Care* (11):1–10. doi: [10.5334/ijic.670](https://doi.org/10.5334/ijic.670)

Behn, R. D. (2003) "Why measure performance? Different purposes require different measures", *Public administration review*, 63(5):586–606. <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00322>

Bechky, B. A (2003) "Object lesson. Workplace artifacts as representations of occupational jurisdiction", *American Journal of Sociology* (3):720–752. <https://doi.org/10.1086/379527>

[Bengtzell, L., A. Thoursie & H. Åstrand Freidnitz](#) (2021) *Etisk stress*. Lund: Studentlitteratur.

Bengtsson, M. & M. Flisbäck (2020) "Work as a Calling. Existential dimensions of individuals' work orientations", 75–101 i B. Furåker, & K. Håkansson, K. (red.): *Work Orientations. Theoretical perspectives and empirical findings*. Abingdon, Oxfordshire: Routledge.

Berggren, B. (1982) "Om samarbete och samarbetsproblem, gränsdragning, konkurrens, om makt och ansvar", *Psykiatri i omvandling*, SPRI-rapport 107/1982. Stockholm: Spris publikationstjänst.

Bing, V. (2012) "Historical development of family centres in Sweden and the Nordic countries", i Kekkonen, M., M. Montonen, R. Viitala, (red.) *Family centre in the Nordic countries. A meeting point for children and families*, 15–20. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.

Björk, M. & C. Thodelius (kommande, 2023) "Organisering och samverkan i det brottsförebyggande arbetet. Fallet Norrby" i Flisbäck, M., T. Nord & J. Uddling (red.): *Välfärdssamhällets omvandling i praktiken. Om ansvarsförskjutningar och samverkans gränser*. Lund: Nordic Academic Press

- Borås stad (2019) *Arbetsbeskrivningar på familjecentralen*. Borås: Borås stad.
- Borås stad (2019) *Skrift om familjecentraler*. Borås: Borås stad.
- Bourdieu, P. (2004[1979]) *Distinction. A social critique of the judgment of taste*. London: Routledge.
- Brante, T. (2005) "Om begreppet och företeelsen profession", *Tidskrift för Praxisnära forskning*, (1).
- Brante, T. (2013) "The professional landscape. The historical development of professions in Sweden", *Professions and Professionalism*, 3(2):1–18. <https://doi.org/10.7577/pp.558>
- Brante, T. (2014) *Den professionella logiken. Hur vetenskap och praktik förenas i det moderna kunskapssamhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Brante, T., K. Svensson & G. Svensson (red.) (2019) *Ett professionellt landskap i förändring*. Lund: Studentlitteratur.
- Bulling, I. S. & B. Berg (2018) "It's our children! Exploring intersectorial collaboration in family centres", *Child & family social work*, 23 (4):726–734. <https://doi.org/10.1111/cfs.12469>
- Carlile, P. R. (2004) "Transferring, translating, and transforming. An integrative framework for managing knowledge across boundaries", *Organization Science*, 15(5):555–568. <https://doi.org/10.1287/orsc.1040.0094>
- Comeau-Vallée, M., & A. Langley (2020) "The interplay of inter-and intraprofessional boundary work in multidisciplinary teams", *Organization Studies*, 41(12):1649–1672. <https://doi.org/10.1177/0170840619848020>
- D'amour, D., M. Ferrada-Videla, L. San Martin Rodriguez, & M. D. Beaulieu (2005) "The conceptual basis for interprofessional collaboration: Core concepts and theoretical frameworks", *Journal of interprofessional care*, 19(1): 116–131. <https://doi.org/10.1080/13561820500082529>
- D'amour, D., & I. Oandasan (2005) "Interprofessionality as the field of interprofessional practice and interprofessional education. An emerging concept", *Journal of interprofessional care*, 19(1): 8–20. <https://doi.org/10.1080/13561820500081604>
- Danermark, B., & C. Kullberg (1999) *Samverkan. Velfärdsstatens nya arbetsform*. Lund: Studentlitteratur.
- Evetts, J. (2003) "The sociological analysis of professionalism. Occupational change in the modern world", *International Sociology* 18(2):395–415. <https://doi.org/10.1177/0268580903018002005>

- Friedson E. (2001) *Professionalism. The third logic*. Cambridge: Polity Press.
- Friedsan, A. L. (2019) “Juxtapositioning populism and professionalism”, *Professions and professionalism*, 9(2):1–16. <https://doi.org/10.7577/pp.3201>
- Gerrish, E. (2016) “The impact of performance management on performance in public organizations. A meta-analysis”, *Public Administration Review*, 76(1):48–66. <https://doi.org/10.1111/puar.12433>
- Giddens, A. (1998) *The third way. The renewal of social democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Glimell, H (2012) “The Swedish Welfare-Warfare Nexus and the New Security Architecture”, 41–55, i B. Larsson, M. Letell, H. Thörn (red.) *Transformations of the Swedish welfare state*. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/9780230363953_1
- Hjortsjö, M. (2006) *Med samarbete i sikte. Om samordnade insatser och samlokaliserade familjecentraler*. Lund: Lunds universitet.
- Hornby, S., & J. Atkins, (red.) (2008) *Collaborative care. Interprofessional, interagency and interpersonal*. Oxford: John Wiley & Sons.
- Hughes, E.C. (2008[1971]) *The sociological eye. Selected papers*. New Brunswick: Transaction Books.
- Håland, E. (2012) “Introducing the electronic patient record (EPR) in a hospital setting: boundary work and shifting constructions of professional identities”, *Sociology of Health & Illness*, 34(5): 761–775. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9566.2011.01413.x>
- Kekkonen, M., M. Montonen, R. Viitala, (2012) *Family centre in the Nordic countries. A meeting point for children and families*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Larsson, J. (2008) *Folkhemmet och det europeiska huset. Svensk välfärdsstat i omvandling*, Stockholm: Hjalmarson & Högberg.
- Larsson, A., K. Månsson, & M. Wikland, (2020) ”Social hållbarhet inom det offentliga arbetet. Idéskrift om tvärssektoriell styrning”. Hämtad 2022-12-01: [Det goda offentliga arbetet – Idéskrift om tvärssektoriell styrning \(healthycities.se\)](https://www.healthycities.se/Idéskrift-om-tvärssektoriell-styrning)
- Larsson, B., M. Letell, H. Thörn, (2012) “Transformations of the Swedish welfare state. Social Engineering, governance and governmentality”, i B. Larsson, M. Letell & H. Thörn (red.) *Transformations of the Swedish welfare state*, 3–22. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/9780230363953_1
- Lawrence, P. R., & J. W. Lorsch (1967) “Differentiation and integration in complex organizations”, *Administrative science quarterly* 12(1): 1–47. <https://doi.org/10.2307/2391211>
- Lindgren, L. (2014) *Nya utvärderingsmonstret. Om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.

Löfström, M. (2010) *Samverkan och gränser. Studier av samverkansprojekt i offentlig sektor*. Borås: Högskolan i Borås.

Löfström, M. (2021) *Samordnarrollens betydelse för styrningen av samverkan mellan myndigheter*. Styrning, ledning och organisering. 2021:3. Borås: Högskolan i Borås.

Mörndal, M. (2018) "*Vi måste takta!*". *En studie av organisering för samverkan*. Mälardalen: Mälardalens högskola.

Power, M. (1997) *The audit society. Rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.

Sennett, R. (1999) *När karaktären krackelerar. Människan i den nya ekonomin*. Stockholm: Atlas.

Sennett, R. & J. Cobbs (1993[1972]) *The hidden injuries of class*. New York/London: W.W Norton & Company.

Star, S. L., & J. R. Griesemer (1989) "Institutional ecology, translations' and boundary objects. Amateurs and professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907–1939", *Social studies of science*, 19(3): 387–420. <https://doi.org/10.1177/030631289019003001>

SOU (2013) *Att tänka nytt för att göra nytta. Om perspektivskiften i offentlig verksamhet (2013:40)*. Stockholm: Fritzes.

Thyrhaug, A., G. Vedeler, M. Martinussen, F. Adolfsen, (2012) "Collaboration in the family's house", i Kekkonen, M., M. Montonen, R. Viitala, (red.) *Family centre in the Nordic countries, A meeting point for children and families*, 102–105. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.

Ulfsdotter Eriksson, Y. (2012) *Begreppbart yrke*. Malmö: Liber

Ulfsdotter Eriksson, Y. & M. Flisbäck (2011) *Yrkesstatus. Erfarenhet, identitet och erkännande*. Malmö: Liber.

Van Dooren, W., G. Bouckaert & J. Halligan, (2015) *Performance management in the public sector*. Routledge.

Vangen, S. (2017) "Developing practice-oriented theory on collaboration. A paradox lens", *Public Administration Review*, 77(2): 263–272. <https://doi.org/10.1111/puar.12683>

Vangen, S., & C. Huxham (2003) "Nurturing collaborative relations. Building trust in interorganizational collaboration", *The Journal of applied behavioral science*, 39(1):5–31. DOI: 10.1177/0021886303253179

Vangen, S., & C. Huxham (2005) *Managing to collaborate. The theory and practice of collaborative advantage*. Oxon: Routledge.

Vedung, E. (2006) *Konsten att utvärdera nätverk [nätverksstyrning, samverkan]*. Rapport 5. Helsingfors: Stakes.

Weber, M. (1979[1905]) *Den protestantiska etiken och kapitalismens anda*. Lund: Argos.

Weber, M. (1996 [1920]) *Religionen, rationaliteten och världen*. Lund: Argos.

Weber, C. E., C. Kortkamp, I. Maurer, & E. Hummers (2022) "Boundary work in response to professionals' contextual constraints. Micro-strategies in interprofessional collaboration", *Organization Studies*, 43(9):1453-1477. DOI: 10.1177/01708406221074135

Westrin, C-G (1986) "Social och medicinsk samverkan. Begrepp och betingelser", *Socialmedicinsk tidskrift* nr 7(8): 280–285.

Willumsen, E. (2008) "Interprofessional collaboration. a matter of differentiation and integration? Theoretical reflections based in the context of Norwegian childcare", *Journal of interprofessional care*, 22(4):352–363. <https://doi.org/10.1080/13561820802136866>

Willumsen, E., B. Ahgren, & A. Ødegård (2012) "A conceptual framework for assessing interorganizational integration and interprofessional collaboration", *Journal of Interprofessional Care*, 26(3):198–204. DOI: [10.3109/13561820.2011.645088](https://doi.org/10.3109/13561820.2011.645088)

Kapitel 3: Skola som arena

- Tvärsektoriell samverkan för social hållbarhet och områdesutveckling

Marita Flisbäck och Louise Yngve

Inledning

Skolan som en gemensam arena handlar om att stärka skolans kompensatoriska uppdrag och att få fler barn att lyckas i skolan. Syftet är även att öka barns möjlighet till meningsfull fritid, delaktighet och att stärka nätverk och sammanhang för vuxna runt barnet. Arena skola ska även verka för trygga och sociala miljöer i och runt skolor och bidra till områdesutveckling, fungerande närmiljöer, tillit och sammanhållning. Den bärande tanken är att aktörer runt barnet inom kommun, näringsliv, civilsamhälle och föräldrar ska samlas runt skolan och barns uppväxtvillkor. Med det sagt kan Arena skola ses som ett samlat forum eller en plattform runt barnet. (Handlingsplan Socialt Hållbart Borås, 2021-2024)

I detta kapitel fokuseras samverkan mellan den offentliga, privata och civilsamhälleliga sektorn. Sådan tvärsektoriell samverkan beskrivs ofta i samtiden som en väg för att uppnå en resurseffektiv välfärd av hög kvalitet. Nyckeln till komplexa, sociala hållbarhetsfrågor anses finnas i de synergieffekter, flexibla lösningar och den generella kunskapssyn som samverkan kan bidra med (SOU 2013:40; Larsson, Månsson & Wikland 2020). Att i en offentligt finansierad välfärd också nyttja den privata sfärens konkurrensdrivna innovation och den civilsamhälleliga sektorns värnande om specifika sociala gruppers intressen har framhållits som väsentligt i ett alltmer globaliserat och individualiserat samhälle (se t.ex. Giddens 1998; Sørensen & Torfing 2006; Harding 2012; Henriksen 2013).

Kapitlets konkreta fall är Skola som arena, som tidigare hette Arena skola. Det är en kommunalt driven plattform med syfte att – i samverkan med civilsamhälleliga och privata aktörer – öka

skolframgången i särskilt utsatta områden. Arbetet samordnas av företrädare från kommunens grundskoleförvaltning. Under uppstartsfasen har samverkan framförallt inkluderat företrädare för tre idrottsföreningar, en ideell förening inriktad mot språkutveckling, ett kommunalt och ett privat bostadsbolag samt tre olika kommunala förvaltningar.

Skola som arena stöttar den ordinarie skolverksamhetens kompensatoriska uppdrag att verka för alla elevers möjligheter till måluppfyllelse. Utöver detta har Skola som arena ett bredare syfte som handlar om att elever ska utveckla en meningsfull fritid och att föräldrars delaktighet i samhället ska öka. Insatserna ska i stor utsträckning leda till att få unga att bli mer aktiva, inom exempelvis idrott och kultur. Som framgår av den citerade handlingsplanen anses ett aktivt liv efter skoltid på sikt leda till områdesutveckling, trygg närmiljö och integration.

Analysen i kapitlet bygger på 18 kvalitativa samtalsintervjuer med företrädare för de olika sektorerna, sex observationstillfällen vid arbetsgruppsmöten och en observation vid ett styrgruppsmöte. Därtill har analys skett av projekt- och uppföljningsplaner. I kapitlet analyseras samverkan som en process där företrädare från olika sektorer och organisationer tillsammans formar verksamheten. Ett syfte med materialinsamlingen har varit att följa samverkans uppstartsfas, vilket ger möjlighet till förståelse för hur samverkansprocesser utvecklas och hur initiala utmaningar hanterats.

På liknande sätt som i rapportens föregående kapitel analyseras här utmaningar och möjligheter som kan uppstå i samverkansprocessen. En insikt från tidigare forskning om sektorsövergripande samverkan är att spänningar kan uppstå eftersom företrädare för organisationer i offentlig sektor, civilsamhället och näringslivet agerar med utgångspunkt i olika förgivettagna värderingar, målsättningar och regelverk, vilket benämns i termer av att de agerar utifrån olika *institutionella logiker* (Thornton, Ocasio & Lounsbury 2012). I samverkanspraktiken kan detta innebära att offentliga organisationer är orienterade mot lag, rätt och byråkratiska principer (Rønning & Knutagård 2015), vilket kontrasterar civilsamhälleliga organisationers fokus på ideellt engagemang och medlemsnytta (Anheier, Lang & Toepler 2019). Detta skiljer sig i sin tur mot marknadens institutionella logik där företrädarna ofta agerar utifrån normer om effektivitet och ekonomisk vinst (Thornton, Ocasio & Lounsbury 2012).

Företrädare som agerar enligt civilsamhällets institutionella logik har ofta ett större fokus på rättvisa och specifika sociala gruppers möjlighet till samhällsdeltagande. Att de företräder ”mjuka värden”, och inte heller besitter de ekonomiska resurser som finns inom näringsliv och offentlig sektor, har lett till att civilsamhällets företrädare ofta hamnar i underläge i samverkansprocesser (Makarov 2011). En konsekvens kan bli att det medborgarnära perspektivet och engagemanget minskar och att mer tid ägnas åt administrativa uppgifter för att uppfylla den offentliga samverkanspartners krav på kontroll och måluppfyllelse (Eikenberry & Kluver 2004; Christensen & Ebrahim 2006; Verbruggen, Christiaens & Milis 2011; Salamon & Toepler 2015). Men även den offentliga sektorn har förändrats de senare decennierna och alltmer influerats av styrmetoder hämtade från marknadens institutionella logik (Pollitt & Bouckært 2011).

När vi nu tar oss an fallet Skola som arena blir vår fråga om spänningar mellan olika institutionella logiker återfinns och påverkar plattformens konkreta samverkan, eller är det så att andra hinder här kan skönjas än de som dominerat tidigare forskning om tvärsektoriell samverkan? Vad i den konkreta samverkansprocessen kan vi se som främjar förståelse och ett arbete framåt? Om sådana möjliggörande potentialer kan identifieras, vad kan i så fall förklara dessa som också skulle kunna utgöra råd vad gäller tvärsektoriell samverkan generellt?

Disposition

I kapitlet som följer besvarar vi ovanstående frågor genom att först fördjupa några resonemang inom tidigare forskning och presentera våra teoretiska utgångspunkter. Här är ett särskilt fokus förlagt vid hur de värden som civilsamhällets organisationer företräder tenderar att underordnas i tvärsektoriell samverkan, vilket motiveras av att några spänningar i Skola som arenas samverkansprocess berör detta tema.

Forskning om civilsamhället har ofta fokuserat på antingen organisationerna eller civilsamhällets dialogiska processer för att skapa offentliga plattformar för angelägna samhällsfrågor (Lilja & Åberg 2012). Inom den sistnämnda forskningstraditionen har Habermas teori om offentligheten, demokratiska dialoger och kommunikativt handlande i det moderna

samhället haft stark inverkan (Lilja & Åberg 2012:9). Vår analys är präglad av båda dessa forskningstraditioner, men Habermas teori utgör vår dominerande tolkningsram.

I det teoretiska avsnittet presenteras några centrala begrepp från Habermas som används i den vidare analysen. Kapitlet fortsätter därefter med ett avsnitt där vi beskriver hur skilda samverkansaktörer kan ha med sig olika ”ingångsvärden” i processen, vilket diskuteras ha sin grund i olikartad institutionell hemvist. Därefter följer två avsnitt som behandlar vad vi har identifierat som en samsyn gällande samverkans mål och utförande. I nästföljande avsnitt fördjupas detta resonemang genom att olika förklaringar ges till denna samsyn. I slutet av detta avsnitt får vi också ta del av ett spänningsförhållande i samverkan i relation till civilsamhällets organisationer. Även nästföljande avsnitt ägnas åt en identifierad spänning i samverkansprocessen, men här relaterad till den interna kommunala strukturen och organiseringen. Kapitlet avslutas med en sammanfattande diskussion där vi också gör några uppmontrande reflexioner inför det fortsatta arbetet i Skola som arena.

Analytiska utgångspunkter: Om olika institutionella logiker och samverkans kommunikativa handlande

En central inriktning inom forskningsfältet om tvärssektoriell samverkan mellan organisationer från olika samhällsfärer utgår från så kallad *nyinstitutionell teori*. I detta perspektiv är utgångspunkten att organisationer formas, uppvisar stabila kännetecken för och anpassar sig till de gemensamma värderingar, resurser och sanktioner som utgår från den institutionella kontext som organisationen befinner sig inom (Meyer & Rowan 1977; DiMaggio & Powell 1983; Powell & DiMaggio 1991). Forskare har hävdade att institutioner ger upphov till logiker som kan förklara varför aktörer inom samma verksamhetsfält resonerar och handlar på likartade sätt (se t.ex. Friedland & Alford 1991; Thornton, Ocasio & Lounsbury 2012). Den institutionella logiken formar en slags *kollektiv tankestil* som blir till en självklar orientering för hur vi tänker och betar oss (Douglas 1986:109).

Att den institutionella logiken ofta hindrar oss från att se sociala fenomen i ett nytt ljus eller från en annan synvinkel (Douglas 1986:69) utgör skäl till att företrädare från olika samhällssektorer kan ha svårt att samverka. Inom forskningen utpekade främst tre institutionella

logiker som ofta ”krockar” i samverkanspraktiken. Det handlar för det första om en *byråkratisk institutionell logik* som dominerar den offentliga verksamhetens välfärdsarbete. Inom denna kollektiva tankestil är det väsentligt att verksamheten utgår från lagar och förordningar och att organisationer ordnas enligt korrekta rutiner, tydlig hierarki och strikta ansvarsområden (Friedson 2001). För det andra talas om *marknadens institutionella logik*, vars karaktäristika grundas i en princip om att efterfrågan på en konkurrensutsatt marknad och de vinstdrivande motiv som följer av detta ska gälla (även) inom välfärdsproduktion (Thornton, Ocasio & Lounsbury 2012; Arvidson 2018). Slutligen pekas på förekomsten av en *civilsamhällelig institutionell logik*, som kännetecknas av att välfärdsarbetet baseras på ett ideellt engagemang för en uppgift och dedikation till specifika sociala gruppers värderingar. Enligt denna logik är tillit och ömsesidighet mellan organisationen och dess medlemmar centrala för verksamhetens legitimitet (Jay 2013).

När vi här sammanfattat några utgångspunkter i forskning om olika institutionella logiker så bör det dock understrykas att detta inte handlar om faktiska beskrivningar av ”verkligheten”, utan om *idealtyper*, alltså teoretiska konstruktioner som klargör sammansatta sociala fenomen (Weber 1977[1904]). Som vi kommer att se i kapitlet avspeglas inte institutionella logiker exakt av hur företrädare för olika organisationer handlar i praktiken.

Samverkans negativa påverkansfaktorer: Kooptering och mission-drift

I inledningen nämndes att forskning om tvärspektoriell samverkan pekat på att civilsamhälleliga organisationer ofta drar det kortaste strået till följd av ett fokus på ”mjuka” värden, såsom engagemang för sociala gruppers värderingar och ideella målsättningar. Till exempel visar studier att samverkan kan ha begränsad effekt på civilsamhällesorganisationer, då de tvingas följa och anpassa sig till offentliga organisationers krav på effektivitet, möjlighet till ansvarsutkrävande, dokumentation och uppföljning för att kunna konkurrera om resurser, anbudsförfaranden och finansiering (Verbruggen, Christiaens & Milis 2011). Detta kan ta sig uttryck i att civilsamhällets organisationer tenderar att bli alltmer lika de offentliga organisationer med vilka de samverkar och införlivar aspekter som kännetecknar offentliga organisationers byråkratiska institutionella logik (Arvidson 2018). Påverkan kan också följa av samarbeten med marknaden, vars institutionella logik ju kännetecknas av fokus på att generera kommersiella intäkter (Thornton, Ocasio & Lounsbury 2012).

I tidigare forskning har ovanstående påverkansutveckling beskrivits i termer av *koopetering*. Begreppet avser en process där offentliga organisationer agerar för att skapa legitimitet för sin verksamhet genom att införliva civilsamhällets organisationer i den offentliga verksamhetens struktur och politiska agenda, exempelvis genom att initiera samverkansprojekt kring komplexa samhällsutmaningar. Genom att civilsamhällets organisationer införlivas i den offentliga verksamheten neutraliseras civilsamhällets eventuella kritiska röster. Samtidigt kan den auktoritet och legitimitet som civilsamhällets organisationer har kring vissa frågor eller gentemot vissa sociala grupper ”spilla över” på den offentliga organisationens verksamhet (Meeuwisse & Sunesson 1998; Bode & Brandsen 2014). Att civilsamhällets organisationer anpassar sig till den offentliga organisationens byråkratiska målsättningar kan dessutom leda till *mission-drift*, en process där de civilsamhälleliga organisationerna riskerar att införa arbetssätt där de styr bort ifrån sina ursprungliga värderingar och sätt att adressera sociala problem (Bode & Brandsen 2014; Arvidson 2018). Minoritetsgruppers perspektiv riskerar således att försvinna i samverkansprocessen eftersom den offentliga samverkanspartnern främst värnar om majoritetens perspektiv och den privata mer ser till kapitalstarka grupperns intressen (se t.ex. Trudeau 2008; Arvidson 2018).

Att civilsamhällets organisationer och företrädare traditionellt ledsagas av ett frivilligt och ideellt engagemang betyder alltså inte att enskilda aktörer alltid agerar helt i enlighet med detta. Forskare har pekat på att civilsamhällets organisationer de senaste decennierna i större utsträckning professionaliserats som anpassning efter de krav som offentliga organisationer ställer på civilsamhällesorganisationer som centrala välfärdsaktörer (Einarsson & Wijkström 2021), eller som utförare av välfärdsuppdrag inom exempelvis äldreomsorg, förskola och övrig utbildningsverksamhet (Harding 2012; Sivesind 2017; Arvidson & Linde 2021).

Ytterligare ett centralt tema kopplat till civilsamhälleliga organisationers autonomi rör frågan om samverkan inverkar negativt på deras möjlighet att agera som ”röst” för sociala grupper i samhället (Lundström & Wijkström 1995; 2012). Under stora delar av efterkrigstiden i Sverige har denna civilsamhällets *röstfunktion* varit central i utvecklingen av ett demokratiskt samhälle där olika sociala grupperns intressen och värdegrunder finns representerade. I ett demokratiskt samhälle är det ju väsentligt att även uttrycka sådana intressen och föreställningar som skiljer

sig från majoritetssamhällets och att då ha olika plattformar, bortom marknad och stat, där dessa röster kan göra sig hörda (Lundström & Wijkström 1995; Linde & Scaramuzzino 2017).

Samverkan – en demokratisk modell byggd på kommunikativt handlande?

De civilsamhälleliga organisationerna skiljer sig alltså från det offentliga genom sitt flexibla och medborgarnära perspektiv och från näringslivet genom ett fokus på sociala, icke vinstdrivna intressen. Verksamheten befinner sig nära den vardag och det liv där människor verkar. I det sammanhanget kan civilsamhällets institutionella logik sägas ge upphov till tanke- och handlingssätt som möjliggör samverkan (Ansari, Wijen & Gray 2013). Samtidigt vill vi undvika en partiskhet som ger företräde åt civilsamhällets institutionella logik, vilket forskningen om civilsamhälleliga aktörer ibland kritiserar för. Det är viktigt att understryka att civilsamhälleliga organisationer eller sociala rörelser driver specifika intressen som inte alltid främjar demokratiska processer. Ibland kan dessa distinkta intressen också leda till samhällskonflikt (Kymlicka 2001; Lilja & Åberg 2012:6-7). Samtidigt finns det aspekter i den civilsamhälleliga handlingslogiken som är analog med vad Habermas (1996, 2011) beskrivit i termer av en *kommunikativ rationalitet*, alltså ett sätt att handla som kan främja en samhällsutveckling där medborgarna mer direkt engagerar sig i det gemensamt angelägna.

Förenklat brukar civilsamhället beskrivas som en samhällslig sfär som befinner sig vid sidan om stat och marknad där människor gemensamt driver samhällsfrågor som de finner angelägna. Fenomenet kan förbindas med vad Habermas (2003[1962]) beskrivit som framväxten av en *borgerlig offentlighet* i det moderna samhället. Enligt Habermas utgörs offentligheten av de forum där medborgare möts, ventilerar åsikter och bryter olika perspektiv via forum som media, böcker eller samtal på gemensamma platser. I offentligheten dryftas angelägenheter som anses utgöra centrala och aktuella samhällsproblem. Att offentligheten utvecklats i takt med ett modernt samhällsprojekt har sin grund i att självklara auktoriteter, som kyrka eller aristokrati, utvecklats som självklara beslutsfattare. I det europeiska samhälle som växer fram efter franska revolutionen krävs alltmer medborgares samtycke.

Med sin teori om borgerlig offentlighet vill Habermas peka på de möjligheter som utvecklas i dialogiska processer och förnuftiga samförstånd när beslut blivit auktoritetsfria. Tanken vidareutvecklar Habermas i sina texter om *kommunikativt handlande* (se t.ex. Habermas 1996).

Här gör Habermas gällande att *hur* vi kommunicerar med andra individer, alltså på vilket sätt vi når fram till beslut, är avgörande för samhällets demokratiska utveckling. Baseras samhällets sammanhållande krafter av aktörer som söker *samförstånd* eller av de som har målet att *påverka*? Medan det sistnämnda handlandet är direkt och målstyrt, bygger det förstnämnda på ett indirekt förhållningssätt där aktörer hela tiden begrundar sina argument utifrån andras perspektiv och erkännanden. Samförståndet utgör därmed grunden för vad Habermas ser som människans ”kommunikativa handlingar”, alltså deltagande processer där ”aktörernas handlingar inte koordineras via egocentriska framgångskalkyler utan via uppnåendet av inbördes förståelse [Verständigung]” (Habermas 1996[1977]:99-101).

Baserat på dessa två handlings- och kommunikationsstilar; direkta och målstyrda, eller indirekta och reflekterande, så beskriver Habermas en utveckling där två olika dominerande sfärer för mänsklig handling utvecklats i det moderna samhället: en *livsvärld* och en *systemvärld*. Livsvärlden är den sfär där människors vardagsliv utspelar sig. Här eftersträvas samförstånd. Sociala handlingar samordnas på grundval av vems argument som helt enkelt förefaller vettigast. Att det instrumentella förnuftet dominerar systemen innebär att handlingar sammanbinds med det överordnade syftet att på effektivast sätt uppnå makt eller ekonomisk vinst (Habermas 1986[1996]).

Medan människor med ett *instrumentellt förnuft* försöker att behärska naturen och den sociala omgivningen för att nå ett särskilt mål, är strävan med ett *kommunikativt förnuft* att nå ömsesidig förståelse. Att detta är möjligt har sin grund i att människan inte bara kan sätta sig in i hur den andre tänker utan också använder språket för att nå fram till denna förståelse. Med moderniteten har denna grundläggande kommunikation utvecklats så att det alltmer baseras på kritisk granskning och rationella argument.

En grundtanke i Habermas modernitetsteori är att moderniteten både inneburit en utveckling av människans kommunikativa rationalitet och ett instrumentellt förnuft. Att dessa skilda handlingsmönster återfinns inom två dominerande sfärer (en livsvärld och en systemvärld) ser Habermas inte i sig som ett problem. Det demokratiskt bekymmersamma ligger i att systemvärdens instrumentella och förtingligande förnuft, där omvärlden underställs uppsatta

mål med syfte att ”manipulativa förändringar av fysiska objekt” (1982 [1996]:137), kommit att ”kolonialisera” livsvärldens sociala handlingsmönster. Vi förhåller oss alltmer till omgivningen med syfte att påverka. Mänskliga relationer och beslut om samhällsutvecklingen har överlåtit till system och experter med byråkratins eller marknadens logik som utgångspunkt. Förhållandet betraktar Habermas som det moderna samhällets grundläggande ”paradox”, eftersom livsvärldens kommunikativa rationalitet ju egentligen föregått systemvärldens utveckling. Kommunikation, samförstånd och symbolisk förmåga är mer grundläggande för det mänskliga släktets historia och vår sociala reproduktion. Utan en kommunikativ rationalitet hade inte heller ett instrumentellt förnuft kunnat utvecklas.

Habermas beskriver samtidens utveckling som ”patologisk” eftersom de aspekter av människors liv som är kommunikativt strukturerade alltmer underställs instrumentella förhållningssätt. I ett gott demokratiskt samhälle får däremot det kommunikativa handlandet verka fritt utan att besväras av systemvärldens handlingslogik. När systemvärldens instrumentella förnuft, med kommersialisering (ökad profit) och byråkratisering (ökad administrativ ordning) som förtecken tränger sig in i våra mellanmänskliga interaktioner hamnar vi längre ifrån det vi som bär upp vår mänsklighet. Ett demokratiskt samhälle bör, enligt Habermas, därför se upp med såväl statens, marknadens, som massmediernas ”institutionellt auktoriserade meningar” (Habermas 2003[1962]:235). Snarare bör *livsvärldens förståendeperspektiv och samordnade funktion* upprättas i allt fler *samhällsinstitutioner* och lägga grunden för kritiska och rationella offentliga samtal. På så vis tillvaratas vardagslivets *förnuftspotential*. Vidare utgörs ett sådant samhälle, som Habermas ser det, av en strävan efter att antalet medborgare som vill – och kan – vara med i offentliga diskussioner ska öka. Individer kan därmed utveckla en autonomi i relation till etablerade institutioners makt och pekuniära intressen, samtidigt som det demokratiska samhället byggs underifrån (se t.ex. Habermas 1995[1994]:74).

Habermas tankar kan uppfattas som utopiska. Samtidigt har de fått stort genomslag i flera västerländska välfärdsstaters demokratiska arbete. I senare texter pekar Habermas (2011) på

hur sociala rörelser och andra civilsamhälleliga aktörer har möjlighet att omfamna ”Europa” som en möjlighetsarena vilken erbjuder institutionella öppningar för en nedifrån driven demokrati (jfr Lilja & Åberg 2012:47). I denna text är en utgångspunkt att *tvärsektoriell samverkan skulle kunna vara en samtida möjlighetsarena för medborgardriven demokratisk plattform*. Med utgångspunkt i Habermas teori prövas således samverkan som en modell, möjlig att basera just på ett kommunikativt handlande, det vill säga samförstånd, lyssnande, förståelse och förnuft. Men vi kommer också att peka på de hot som föreligger när samverkansprocesser mer domineras av ett instrumentellt förnuft, då dialogerna utvecklas till medel för ensidig påverkan eller abstraheras på ett sätt så administrativa eller pekuniära mål får företräde.

Vi ska nu övergå i att se hur olika institutionella logiker kan ge olika ingångsvärden i samverkansprocessen. När vi gör detta tar vi utgångspunkt i Habermas perspektiv och hävdar att samverkans förtjänster inte främst ligger i dess möjlighet till synergieffekter och effektivitetsvinster. Samverkans förtjänst är snarare en kommunikations- och handlingsform som potentiellt kan främja demokratiska samtal om hur välfärdssamhället ska ta form.

Skilda institutionella logiker i samverkans praktik

Liknande spänningar mellan olika sektorer institutionella logiker, som analyserats inom tidigare forskning, har också vi identifierat när vi analyserat de ingångsvärden som företrädare för olika sektorer gett uttryck för i uppstartsfasen av Skola som arena. Exempelvis beskriver verksamhetschefen för det privata bostadsbolaget att deras medverkan har sin grund i en ”bosocial affärsidé”.

Vi har ett bosocialt fokus, det är en stor del av vår affärsidé. Vi investerar ofta i miljonprogramsområden... och att lyfta de här områdena. Det gör du inte bara genom att rusta upp dem, du måste få med alla bitar. Folk måste trivas. Det är så viktigt att alla bitar hänger med. Det ska vara en bra plats att bo på. (Verksamhetschef, privat bostadsbolag)

Företrädaren för det privata bostadsbolaget ger alltså uttryck för att incitamenten att samverka inom Skola som arena handlar om att göra bostadsområden mer attraktiva för nuvarande och potentiella nya hyresgäster. Därmed kan bolagets attraktivitet som hyresvärd öka. Samverkan

är en del av en ”affärsidé” i den lokala kontext där bolaget hyr ut lägenheter. I detta sammanhang blir satsningen på områdesutveckling i form av fysisk utrustning, sociala insatser och aktiviteter särskilt intressant.

Citatet ovan kan ses som ett uttryck för hur marknadens institutionella logik, där affärsmässiga principer och resultatmätning ställs i fokus, blir ledande när representanter för den privata sektorn samverkar (jfr Thornton, Ocasio & Lounsbury 2012). Att få tillgång till en modern, bekväm och trygg boendemiljö kan, som det privata bostadsbolagets företrädare ser det, öka attraktiviteten för bolagets bostadsbestånd. Ett sådant ingångsvärde om att Skola som arena främst ska gynna egna ekonomiska intressen skiljer sig från vad företrädaren för det kommunala bostadsbolaget främst förväntar sig av samverkan:

De rapporter som finns är att Sjöbo är på väg åt fel håll. När man gör trygghetsmätningar. Vi har många fastigheter, många hyresgäster på Sjöbo...vi har ett allmännyttigt uppdrag som...i och med att vi är ett kommunalt bostadsbolag, så har vi ett annat uppdrag än att ha tak över huvudet, det är den sociala biten. [...] Det måste självklart vara något som gynnar våra hyresgäster och utvecklingen i området för att vi ska kunna gå in [i samverkan] (Utvecklingsledare, kommunalt bostadsbolag)

Som framkommer ovan tycks företrädaren för det kommunala bostadsbolaget hänvisa till en *lagstadgad skyldighet* att ta ett aktivt samhällsansvar, alltså det uppdrag som kommunala bostadsbolag har sedan 2011 (Lag 2010:879) om att ta ett samhällsansvar genom att exempelvis arbeta med lokal utveckling och integration i stadsdelar. Även om det finns likheter mellan de båda bostadsbolagens intressen i samverkan för Skola som arena ikläds alltså deras ingångsvärden olika språkdräkt. Till skillnad från det privata bolaget kan det kommunala bolagets hänvisning till den lagstadgade skyldigheten ses som ett uttryck för en mer byråkratisk institutionell logik.

Vad gäller intresset för att samverka inom ramen för Skola som arena så kan andra kommunala aktörer påtala att samarbeta och komma överens är ett viktigt ingångsvärde i sig.

Det här bygger på ett samarbete, och samverkan med andra aktörer inom kommunen. Men också andra, utanför kommunen... föreningsliv och kanske andra. Det hänger också på hur man kan komma överens, vilka åtaganden som man är beredd att göra inom ramen för ett sådant samarbete, en sådan överenskommelse (tf. Förvaltningschef, Borås stad)

Samverkan tycks alltså av den tillförordnade förvaltningschefen motiveras av lärprocesser och överenskommelse, kanske en tro på ett slags *kommunikativt samförstånd* som alltså är något annat än både marknadens och byråkratins institutionella värden om snabba lösningar eller lagstadgade uppdrag (jfr Habermas 1996). Samtidigt understryks att samarbetet främst ska ske med andra *kommunala* aktörer, vilket kan indikera en viss intressegemenskap främst med dem som representerar samma sektor. Ett sådant gemensamt intresse kan vara grundat i den offentliga sektorns uppdrag att exempelvis verka för en måluppfyllelse i skolan som ger goda livsvillkor.

För mig var det viktigt att fundera på ”Vad är det för saker som påverkar [barnen]?”. Flera av lärarna lyfte att: ”Skolan är en del, vi fixar det, men det som händer utanför skolan påverkar så mycket det vi får jobba med på skolan”. Det var då vi kände att det är klart vi måste jobba med den delen. (Rektor, Borås stad)

En annan intressegemenskap som de olika offentliga aktörerna återspeglar sig i är ett ömsesidigt fokus på samverkanspraktikens ekonomiska och organisatoriska sammanhang. Samverkans samtal och samförstånd inramas alltid, som den tillförordnade förvaltningschefen uttrycker nedan, av hur olika typer av ”resurser” är planerade i ”ordinarie budget”.

Det finns flera olika sätt att tänka kring detta [Skola som arena]. Det är något man får fundera kring i ett perspektiv kring resursfördelning och styrning. [...] Det hänger också på hur man kan komma överens, vilka åtaganden man är beredd att göra inom ramen för ett sådant här samarbete. Något som jag har uppfattat i detta [...] det är att om man ska få driv i detta så krävs en personell resurs. Ska man bekosta den resursen inom ramen för ordinarie budget, då är det något annat som man inte kan göra och då bör man helst komma överens så att det blir en samfinansiering. (tf. Förvaltningschef, Borås stad)

Vad citaten från de olika kommunala verksamheterna samlat ger uttryck för är att deltagande i samverkan kring Skola som arena behöver utgå ifrån – och vara baserat på – de olika kommunala förvaltningarnas såväl lagstadgade som politiskt satta uppdrag och åtaganden (jfr kapitel 1 om förvaltningsövergripande samverkan). Det är genom att utveckla rutiner och strukturer för samverkan, vilka tar hänsyn till de olika förvaltningarnas uppdrag, som resurser och insatser riktade mot invånarna i stadsdelen kan samordnas. På så vis kan den breda allmänhetens intressen tas tillvara. De kommunala företrädarnas uttryck och ingångsvärden i samverkan kan därmed tolkas som att de har en grund i en byråkratisk institutionell logik med främsta fokus på offentlig service, samt juridisk och politisk styrning (Blomgren & Waks 2015).

På liknande sätt som alltså företrädare för såväl privat som offentlig verksamhet ger uttryck för att arbetet med Skola som arena bör gynna – eller bedrivas i enlighet med principerna för – de egna verksamheternas institutionella logik, hoppas företrädare för civilsamhället att samverkansinsatserna ska leda till att fler unga blir medlemmar i deras föreningar:

På sikt så ska det bli en föreningsnytta av det. Då ska det vara en förening som vill ta emot barnen. Det kan vara Arena skola, som en mellanhandsplats, men tanken är att barnen ska komma till någon förening (Utvecklingsledare, förening)

Föreningsföreträdarna kan uttrycka en önskan om att föreningarnas deltagande i Skola som arena inte bara ska leda till spontana sportaktiviteter efter skoltid, utan också lotsa barn och unga till föreningsmedlemskap. Tvivel kan ibland uttryckas inför att detta, föreningarnas intresse i samverkansprocessen, inte riktigt tillgodoses. Samverkansinsatserna måste först och främst leda till utveckling för föreningens verksamhet och inte ”bara” gynna skolan.

Vi vill ju att det ska vara föreningsverksamhet, för det är ju vårt uppdrag. Det kan bli lite rörigt, innan man får grepp om detta. ”Vad är det vi hjälper till med egentligen?”. Är det skolans verksamhet eller är det föreningen som ska få nya medlemmar? (Verksamhetschef, förening)

I forskningen har föreningsmedlemskap ofta kopplats till medborgerligt engagemang (Hvenmark 2008) och betraktats som en ”demokratiskola”, där civilsamhälleliga organisationer

kan möjliggöra medlemmars möjlighet till deltagande och påverkan i samhällslivet (von Essen, Jegermalm & Svedberg 2015). Därtill anses engagemang i föreningsliv generera *socialt kapital*, vilket betyder att medborgare genom deltagandet skapar sociala band som fungerar som viktiga kontaktnät, källor för ömsesidigt utbyte som formar en *tillit* till samhället i stort (se t.ex. Coleman 1990; Putnam 2001). På så sätt kan ingångsvärdet att öka föreningsdeltagandet, som först kan tyckas enkelt, förstås som ett uttryck för ett vidare intresse, format inom en civilsamhällelig institutionell logik (Jay 2013; Jönsson & Scaramuzzino 2016).

Trots att vi ovan har sett att företrädare från de tre olika sektorerna har olika ingångsvärden (som kan härledas till olika institutionella logiker) tyder materialet på att dessa olikheter inte gett upphov till motsättningar i samverkan kring Skola som arena. Men det betyder inte att friktioner är frånvarande. Snarare handlar det om att de spänningar som vi identifierat berör andra aspekter eller i alla fall att dessa institutionella krokar tar sig mer subtila uttryck, i form av exempelvis mission-drift och kooptering. Vi ska återkomma till detta, men i de två följande avsnitten först uppehålla oss vid potentialer till förtjänstfullt samverkansarbete och tänkbara förklaringar till detta. Som vi kommer att se finns stor samsyn inom det tvärsektoriella samarbetet som både rör målsättningen med insatserna vid Skola som arena – alltså *vad* som ska uppnås – samt *hur* samverkan ska gå till.

Samsyn om samverkans mål: Om fritidsaktiviteter och vårdnadshavares roll

I slutet av 1990-talet publicerade Berth Danermark och Christian Kullberg (1999) boken *Samverkan. Velfärdsstatens nya arbetsform*. I denna hävdas att samverkan har varit påbjudet inom svensk välfärd sedan mitten av 1970-talet, men blivit ett allt starkare imperativ sedan 1990-talet och den omvandling av välfärdsstaten som skett sedan dess. Författarna identifierar otaliga samverkanssvårigheter, men hävdar att lyckad samverkan i stor utsträckning bygger på acceptans inför att skillnader föreligger mellan olika organisationer, professioner och institutioner. Att det finns en medvetenhet om att företrädarna har olika ”uppdrag” – och därmed skilda ingångsvärden – uttrycks av verksamhetssamordnaren nedan.

Vi vet om att vi har olika uppdrag. Jag tror att det är det man måste ta med sig. För jag kan inte gå ner till [förening] och säga att dom ska göra så här. Och [föreningen] skulle

aldrig komma upp till oss och säga: ”Kan ni göra så här?”. Jag tror att det respekterar vi varandra så mycket, så att. ”Ja ok, vad kan vi göra tillsammans då?”. Alltså, jag tror att vi är mer fokuserade på det. Inte liksom att jag ska klampa in. (Verksamhetssamordnare, Borås stad)

Enligt Danermark och Kullberg (1999) bygger ”lyckad” samverkan ofta på *acceptans inför att skillnader* finns mellan olika organisationer, professioner och institutioner. Samtidigt påpekar de att samverkan bör utgå ifrån några *gemensamma problemdefinitioner* vilka kan motverka differentiering mellan olika organisationer (jfr Carlile 2002; Björk & Thodelius kommande 2023). Bland samverkansaktörerna inom Skola som arena finns stor samstämmighet gällande målsättningen med verksamheten. Nedan ska vi belysa hur denna målsättning uttrycks i projektplanen för Skola som arena, för att därefter belysa den genklang som dessa utgångspunkter har i de inblandade aktörernas orientering.

Samsyn – meningsfull fritid skapas genom fritidsaktiviteter

Den gemensamma målsättningen i Skola som arena utgår från att förverkliga projektplanen där de tre långsiktiga målen handlar om att: 1) barn och unga ska nå en ökad känsla av välbefinnande och hälsa, 2) deras sociala relationer och känsla av trygghet ska öka, samt 3) barn och unga ska nå förbättrade studieresultat. Särskilt påtaglig är samstämmigheten vad gäller den första punkten om att barn och ungas välbefinnande och hälsa ska öka, vilket framförallt antas ske genom att erbjuda fritids- och föreningsaktiviteter efter skoldagen.

Arena skola bidrar i arbetet att utveckla stadsdelen Sjöbo. De har olika aktiviteter efter skoltid, tennis, pingis, innebandy, fotboll, dansa, umgås på fritidsgården, testa längdskidor. [...] Vara aktiv efter skoltid, vara aktiv i olika idrottsaktiviteter. (Folkhälsstrateg, Borås stad)

Bland samverkansaktörerna råder samsyn kring att deltagande i aktiviteter efter skoldagen bidrar till att skapa en meningsfull fritid för barn och unga. En meningsfull fritid antas förbättra folkhälsan och bidra till bättre livsvillkor, som en intervjuad rektor säger ska Skola som arena leda till ”en ökad rörelse och ett fritidsintresse”. I uppstartsperioden av Skola som arena är det framförallt olika idrotter som beskrivs som gynnsamma aktiviteter för områdesutveckling. Men

det finns samverkansaktörer som pekar på att exempelvis kultur eller naturvetenskapliga aktiviteter också kan vara betydelsefulla för barn och ungas utveckling och för stadsdelens sociala hållbarhet. I det initiala stadiet så förefaller dock sådana ”andra aktiviteter” något odefinierade. Men som uttrycks nedan så är exempelvis konstnärliga aktiviteter något som man försöker utveckla och hitta former för – inte minst eftersom barn har efterfrågat sådan verksamhet.

Vi började först med idrottsaktiviteter, eftersom det var tanken. Det fanns barn som frågade om det fanns möjlighet att måla eller ha dans i skolan, så Arena skola började samarbeta med Kulturförvaltningen för att barnen skulle ha möjlighet att dansa efter skoltid. Senast pratade vi också om att vi måste hitta någon ledare som kan måla med barnen, som gillar att måla. Vi försöker att ha både idrott och kulturella aktiviteter. (Folkhälsstrategi, Borås stad)

På detta sätt ger företrädare uttryck för att de har försökt att fånga upp önskemål om aktiviteter i de vardagliga kontakterna med barnen. Samtidigt uttrycker en verksamhetssamordnare i Borås stad att ett mer aktivt arbetssätt för att tillvarata barnen och ungdomarnas röster om vilka aktiviteter och insatser de önskar hade kunnat utarbetats där också olika intressen uppmärksammas:

Vi har också mål hos oss, vi har ett annat uppdrag också vid sidan om – just nu när vi inte tjejer eller ickebinära och det måste vi jobba med (Verksamhetssamordnare, Borås stad).

Citatet ovan tyder på att ett systematiskt arbetssätt alltså ännu inte har arbetats fram för att lyssna till barn och ungas röster, vilket kan leda till att Skola som arena inte når ett brett spektrum av barn och ungdomar. Som utredare av ungdomsverksamhet ofta gör gällande är det centralt att unga själva får definiera innebörden av en meningsfull fritid. Detta är särskilt väsentligt när det handlar om sociala insatser för att motverka destruktiva utvecklingar i ett specifikt geografiskt område. Som Sara Damber (2023) uttryckt det är det helt enkelt viktigt att ”lyssna på unga, och ta dem på allvar”. Påståendet kan relateras till forskning av ungas fritidsintressen som pekar på att ungas utbredda intresse för musik och spel sällan tas i beaktande vad gäller ekonomiska satsningar och utveckling av aktiviteter (Trondman & Lund 2008).

Även om kulturaktiviteter är under utveckling framhålls idrottsaktiviteter i intervjuerna ändå som de mest angelägna aktiviteterna att utveckla. I intervjuerna skildras idrott som något mer än en verksamhet för att träna kroppen, tävla, ha roligt eller leka. Det beskrivs som ett "sammanslagning" (Samordnare, Borås stad) som utgår från ett antagande om att deltagande i aktiviteter i förlängningen leder till skolframgång. Föreningsföreträdaren nedan hävdar dessutom att föreningslivets idrottsaktiviteter inte är något som barn och unga bara ska erbjudas, mer behöver de "lotsas" in i verksamheten för att inte utföra "dumheter".

Att vi i grund och botten vill skapa något för barn och ungdomar. Lotsa in dem, utifrån vårt perspektiv, i föreningslivet. Får du in dem där, i min värld innebär det att man håller sig borta från dumheter. (Verksamhetschef, förening)

Samverkansaktörerna pekar återkommande på hur idrottsaktiviteter har potential att leda till skolframgång och motverka lagöverträdelser. Idrottsaktiviteter tycks utgöra motsatsen till en utveckling där unga vandaliserar eller missbrukar. När rektorn nedan ger uttryck för en förhoppning om att Skola som arena ska få barn och unga att avhålla sig från olagligheter på "kvällstid", så innebär det att återerövra skolgården som en trygg plats.

Om det rör sig på skolgården på kvällstid, så blir det en tryggare plats att vara på. Vi får kanske bort en del ungdomar som är här och ställer till... vi har haft en del problem med knarkklängning. Om vi tar över den [skolgården], då kan inte någon annan ta den, utan vi äger den. Det märker man tydligt, att när det är mer aktiviteter i idrottshallen på kvällen eller det är någon aktivitet på skolgården, då samlas det inte ungdomar där. (Rektor, Borås stad)

De olika samverkansaktörernas tolkningar av betydelsen av att delta i fritidsaktiviteter (främst idrottsaktiviteter) kan ses som en form av "disciplinering" av tillvaron som motverkar den fria tidens "häng på stan". Medan *fri tid* kan leda till skadegörelse, festande och droger, kan en aktiv *fritid* för barn och unga motverka en sådan utveckling.

Idrottens potential för att möta sociala problem har under de senaste åren alltmer kommit att betonas i framför allt den integrationspolitiska debatten (Fundberg 2017). Även idrottsrörelsen själva har argumenterat för sitt bidrag vad gäller social inkludering och integration (Eriksson 2018). Därför har idrottsföreningar i socioekonomiskt svaga områden ofta engagerats i projekt med sociala ambitioner (Ekholm 2019). Men samtidigt som idrott lyfts fram som ett medel för att öka ungas självkänsla (Fraser-Thomas, Côté & Deakin 2005) och utveckla egenmakt (Lawson 2005), har forskningen pekat på att idrott sällan ger upphov till social mobilitet eftersom verksamheten i sig inte ger barn och unga konkreta resurser för att påverka sina livsvillkor (Coakley 2011; Coalter 2015; Ekholm & Dahlstedt 2022).

Enligt Ekholm och Dahlstedt (2022) finns ofta orimliga förväntningar på att idrotten ska skapa social jämlikhet, vilket skymmer sikten för dess verksamhetsnära potential att bidra till rörelse, sociala relationer och rättvis tillgång till idrottsaktiviteter. Inom Skola som arena definieras ”meningsfull fritid” och idrottens roll i denna främst utifrån de förtjänster som aktiviteterna har för att få ett område i ”rätt riktning”. Inte lika framträdande är definitionen av idrott som en aktivitet som är meningsfull i sig själv eller bara lustfylld för individen.

Samsyn – stöd bör riktas till vårdnadshavare

Ovan har vi konstaterat att ett gränsobjekt i samverkansarbetet utgörs av en samsyn gällande vikten av (idrotts)aktiviteter som främst är meningsfulla i den bemärkelsen att de är ett medel för att uppnå de sociala hållbarhetsmålen inom Skola som arena. Vi ska nu gå in på ett andra gränsobjekt för samverkansaktörerna. Det handlar om en samsyn kring vilken roll som vårdnadshavare och andra vuxna har i arbetet att ge barn och unga goda livsvillkor.

Skola som arenas syfte att med aktiviteter bidra till förbättrade livsvillkor för barn och unga medför även en gemensam syn på vårdnadshavares roll. I intervjuerna, såväl som i projektplan och måldokument, framkommer att Skola som arena under uppstartsfasen främst har fokuserat på att involvera vårdnadshavare till barnen och ungdomarna genom att ge dem stöd och hjälp i sitt föräldraskap. Detta förhållningssätt kan jämföras med ett tidigare projekt i stadsdelen: ”Kraftsamling Sjöbo”, där vårdnadshavare gavs ett visst inflytande i planeringen av insatser genom medborgardialoger och så kallade medborgarlabbar (Ernits 2020). Under Skola som arenas uppstartsfas deltar vårdnadshavare ännu inte på ett systematiskt sätt som aktiva

samverkanspartners. En aktiv fritid som ger goda studieresultat och förbättrar livsvillkoren för barn och unga beskrivs snarare som att skapa en plattform där tid främst ägnas med *andra* vuxna som beskrivs som ”goda” förebilder.

Man ska stötta barnen hela vägen, handhållning, för att guida dem in i aktiviteterna och att det känns tryggt. Lite föräldraskap i mentorskapet, att det inte bara blir [att man är] gympalärare, utan det är lite mer. Och det har stämt väldigt bra, för vi har försökt att göra det. (Ledare, förening)

Ute på våra skolor är föräldrakontakten jättesvår. Då tycker jag att det är viktigt att man har kontakt med fritids, som är någon som känner barnen lite mer. Hade föräldrakontakten varit jättebra, så hade man kanske inte behövt kontakten med fritids på samma sätt. Men det är jättesvårt. Så är det med all verksamhet ute på skolorna, att föräldrakontakten är jättesvår. (Lärare)

Föreningsledaren och läraren beskriver båda hur barn och ungas deltagande i föreningsliv ska bidra till ett utökat kontaktnät med trygga vuxna utöver sina vårdnadshavare. Citaten indikerar att ett kontaktnät med vuxna utöver vårdnadshavarna betraktas som eftersträvansvärt för att kunna stödja barn till en meningsfull fritid och i förlängningen till bättre livsvillkor. Nedan beskriver en områdeschef hur elever varit i fokus framför föräldrarna.

På Sjöbo, det är eleverna. Det är där du måste börja. Då kommer vårdnadshavarna efter, för deras vårdnadshavare kanske inte kan språket så väl (Områdeschef skola, Borås stad)

Områdeschefen beskriver alltså att det finns utmaningar med målet med att ”stärka vårdnadshavarnas föräldraskap” i Skola som arena. Ett skäl sägs handla om ”språket”. I likhet med elevers kunskapsbehov skildras föräldrar alltså som en grupp som behöver utbildas.

Vi har också som mål att stärka vårdnadshavarna i deras föräldraskap. Det är mycket svårare. [...] Det här har vi nu som ett nästa steg, att arbeta med att stärka läsningen hos barnen och stötta vårdnadshavarna. Så att dom lär sig tillsammans med sina barn [...] Och sen det här med föräldrautbildningar. Det tar lite längre tid att få föräldrarna till skolan. (Områdeschef skola, Borås stad)

Inledningsvis såg vi hur tidigare forskning om tvärsektoriell samverkan ofta pekat på ”krockar” mellan olika institutionella logiker. I vårt material så framträder skiljelinjerna mellan företrädare för de olika verksamheterna och sektorerna som små. Detta gäller särskilt den syn på i vilken grad vårdnadshavare på ett mer formaliserat sätt kan involveras som aktiv part i samverkansarbetet som har varit mest framträdande under uppstartsfasen. Som vi sett delar samverkansaktörerna i Skola som arena en syn på att vårdnadshavare är i behov av stöd i sitt föräldraskap. Det är genom att själv utbildas som de i sin tur kan utgöra ett stöd i barnens utveckling och skolgång. I projektplan och måldokument beskrivs att vårdnadshavares engagemang kring barnens skolgång ska främjas genom att exempelvis föreläsningar, tipspromenader och yogaklasser anordnas för hela familjer eller enkom för vårdnadshavare. Även om denna samsyn framträder tydligast i vårt empiriska material så beskrivs att vårdnadshavare ändå på sikt kan anta en mer aktiv roll. I projektplanen beskrivs exempelvis ambitionen att starta en föräldraförening där vårdnadshavare i takt med att de ges mer stöd och utbildning förmodas bidra mer aktivt till Skola som arenas utveckling.

Vi har alltså inte kunnat identifiera några stora skillnader mellan hur företrädare för olika sektorer betraktar den roll som vårdnadshavare ska ha i arbetet för måluppfyllelse, aktiv fritid, integration och områdesutveckling. Samsynen vad gäller det utrymme som barn och unga ska få att *själva* definiera vad som utgör en meningsfull fritid är också omfattande. Därmed förefaller civilsamhällets ideal och strävan efter lyhördhet inför medborgarnas perspektiv under uppstartsfasen ha hamnat i kölvattnet.

Att de civilsamhälleliga aktörerna i Skola som arena inte heller aktivt driver det medborgarnära perspektivet kan tolkas som ett uttryck för såväl mission-drift som kooptering (jfr Meeuwisse & Sunesson 1998; Bode & Brandsen 2014). När civilsamhällets organisationer anpassar sig till en syn på vårdnadshavare, som en grupp främst i behov av utbildning snarare än att på ett ordnat sätt ges en aktiv roll i Skola som arena, åsidosätter de sina egna organisationers syften och lämnar delvis den egna institutionella hemvisten. Forskningen pekar på att liknande processer kan innebära att civilsamhällets organisationer får svårare att tillgodose behov hos olika – och kanske särskilt utsatta – sociala grupper. På sikt kan det riskera organisationernas

existensberättigande (Bode & Brandsen 2014). Som vi ser det missgynnas också samverkan av detta eftersom viktiga medborgarperspektiv försvinner. Likaså riskerar ett gynnsamt sätt att ”kommunicera” i samverkansprocessen att gå förlorat.

Samsyn om samverkans utförande: Med kommunen som ”motor”

I intervjuer ger företrädare för kommunen, bostadsbolagen och föreningarna uttryck för att arbetet i Skola som arena hittills har präglats av kreativitet och positivitet. En arbetsgrupp med företrädare för de olika sektorerna har bildats spontant och träffats regelbundet under uppstartsfasen. I denna grupp har förslag och idéer på aktiviteter och insatser diskuterats öppet och fritt mellan de olika företrädarna. En samordnare i Borås stad säger:

Det här arbetssättet är levande, och man får testa. Och jag har varit... när jag gick in i detta var jag... Jag måste vara ganska tydlig med att det måste få vara prövande, vi måste få testa oss fram. (Samordnare, Borås stad)

Vad samordnaren ovan tycks mena med ett ”prövande” arbetssätt är att arbetet under uppstartsfasen fokuserat på att snabbt få i gång olika typer av aktiviteter efter skoltid när möjlighet har givits. Om det sedan har visat sig att intresse inte har funnits från barnen och ungdomarna kring en specifik aktivitet, har denna pausats till förmån för en annan aktivitet. Utöver den övergripande projektplanen har det därmed under uppstartsfasen inte funnits någon fastställd arbetsordning eller något årshjul utifrån vilket aktiviteter planerats eller bedrivits. Inte heller har det funnits en formell styrgrupp eller specificerade krav på uppföljning av arbetet. Minnesanteckningar har heller inte förts vid arbetsgruppens möten.

En förklaring till att ett prövande arbetssätt har varit möjligt kan handla om att ledningsnivåerna inom kommunens förvaltningar inte har ställt tydliga krav på resultat eller uppföljning. Istället har företrädare för Skola som arena själva kunnat styra utvecklingen av aktiviteter och arbetssätt relativt fritt. Som samordnaren för Skola som arena uttrycker det har arbetet ”varit förankrat högre upp i organisationen, men inledningsvis mest skett på Skola som arenas initiativ”. Arbetssättet har på så sätt präglats av lyhördhet – en kommunikativ förståelse – för de olika

företrädarnas perspektiv och förutsättningar i samverkan. Därigenom kan arbetssättet liknas vid *livsvärldens rationalitet*, det vill säga en slags samverkans idealtyp med avseende på att levande dialoger prioriteras framför målinriktad kommunikation med syfte att driva igenom en viss idé eller praktik.

Ett traditionellt kommunalt arbetssätt med fokus på byråkratiska, tekniska och administrativa regler och rutiner har alltså nedprioriterats i Skola som arenas uppstartsfas. I intervjuerna framkommer att detta har varit gynnsamt för samverkan och utvecklingen av Skola som arena. Förhållningssättet kan förstås utifrån vad Carlsson och Flisbäck diskuterade i kapitlet om interprofessionell samverkan, nämligen att samverkan många gånger kräver att iblandade aktörer är beredda att i viss mån *ge upp* – eller kanske till och med *försaka* – en del av den egna professionens, verksamhetens eller sektorns logiker och tolkningsföreträden för att ge utrymme åt de möjligheter som kan uppstå i samverkan (jfr kapitel 2 om interprofessionell samverkan).

Företrädarna framhåller alltså att ett prövande och flexibelt arbetssätt har varit gynnsamt under Skola som arenas uppstartsfas. Samtidigt pekar tidigare forskning på att tydlighet i ansvarsfördelning, roller och uppdrag mellan de ingående organisationerna samt stödjande strukturer och resurser kan främja samverkan (Danermark & Kullberg 1999; Willumsen 2008; Germundsson 2011; Widmark m fl. 2011). Som vi sett i tidigare kapitel kan otydliga regler för beslutsfattande och otydlig ansvarsfördelning leda till att företrädare i samverkanssituationer snarare än att försaka sin institutionella logik, istället förstärker organisatorisk eller professionell hemvist (Hjortsjö 2006; Hodges m fl. 2013. jfr kapitel 1 om förvaltningsövergripande samverkan och kapitel 2 om interprofessionell samverkan). Att tydliggöra uppgifter, skapa medvetenhet om skillnader och försöka att utjämna olikheter i maktinnehav är därför ofta råd som ges i forskningen för att främja samverkan (Danermark & Kullberg 1999; Axelsson & Bihari Axelsson 2013). Men hur har detta återspeglats i samverkansarbetet kring Skola som arena?

Tydlig roll- och ansvarsfördelning i samverkan

Även om samverkan inom Skola som arena präglats av lyhördhet och flexibilitet, så har det sedan samverkansprocessens start funnits tydliga roller och ansvarsfördelningar mellan företrädarna. Samtliga samverkansaktörer uttrycker en enighet om att det är den kommunala grundskoleförvaltningen som bestämmer och står garant för såväl Skola som arenas

målsättningar som inriktningen på arbetet. En företrädare för ett bostadsbolag säger att Skola som arena främst är ett kommunalt projekt, men att arbetet sker tillsammans med föreningar och bostadsbolag: ”Det är de [kommunen] som är Arena skola, och deras koncept måste följas”. En folkhälsostateg beskriver också att grundskoleförvaltningen har det ”övergripande” ansvaret för Skola som arena, medan exempelvis föreningarna ”fokuserar bara på idrottsaktiviteter”. Denna uttryckta enighet om att den kommunala grundskoleförvaltningen driver och anger riktningen för Skola som arena är något som alla företrädare i grunden ser som självklart och som utgör en tillgång i samverkansarbetet. Detta uttrycks nedan av en förvaltningschef:

Basen i att vara drivande måste ligga i den kommunala organisationen. Jag ser inte att det är någon annan som kan ha det [ansvaret]. (tf. Förvaltningschef, Borås stad)

I tidigare forskning görs ofta åtskillnad mellan olika typer av samverkan beroende på hur integrerade samverkansaktörerna är med varandra. I föregående kapitel om interprofessionell samverkan vid familjecentralerna analyseras detta med hjälp av begreppen integrering och differentiering (jfr kapitel 2 om interprofessionell samverkan). När det kommer till Skola som arena är graden av integration mellan de olika sektorerna begränsad i samverkansarbetet. Det är ju främst grundskoleförvaltningen som är både förare och motor inom samverkansplattformen.

Som idealtyp kan samverkan sägas handla om ett givande och tagande på lika villkor. I samverkan kring Skola som arena ingår föreningar och bostadsbolag mer som utförare, uppdragstagare eller konsultationspartner. Även om grundskoleförvaltningens företrädare välkomnar idéer från de andra aktörerna (som gärna diskuteras på arbetsmöten) är det grundskoleförvaltningens företrädare som i störst utsträckning beslutar om vilken inriktning som arbetet ska ha. Det betyder också att företrädare för andra kommunala förvaltningar eller organisationer inte måste bidra till Skola som arena med tid, ekonomiska eller mänskliga resurser. Hittills har allt skett på frivillig basis.

I Skola som arenas uppstartsfas har alltså samverkansarbetet haft en tydlig ansvarsfördelning och struktur, vilket uppfattats som självklart och gynnsamt av de olika företrädarna. Samtidigt

kan en sådan tydlig ansvarsfördelning också medföra nackdelar. Enligt bland andra Danermark och Kullberg (1999) kan ett tydliggörande av ansvarsgränser och uppdrag bidra till en förståelse för olikheter, men innebär samtidigt att samverkansaktörerna har olika inflytande över arbetets inriktning och utveckling. I Skola som arena har alltså arbetssättet till viss del präglats av lyhördhet och flexibilitet även om det har funnits en tydlig rollfördelning – där alltså grundskoleförvaltningen varit både motor och förare. Detta arbetssätt har medfört att samverkan kring Skola som arena inte helt skett enligt idealtypen för samverkan, i avseende att kommunikationsformens grundprincip utgörs av *ömsesidigt erkännande av olika argument* och därmed *viss avsägelse av tolkningsföreträde och makt*.

Att kommunikativa handlingar utgör grund för samverkansprocessen innebär inte att samverkansaktörerna aldrig är ”inriktade på egen framgång”, utan bara att de vill ”uppnå ett eftersträvat mål genom en lyckad förståelseprocess: inbördes förståelse är avgörande för koordineringen av deras handlingar” (Habermas 1996 [1977]:100-101). I en samverkansprocess kan detta konkret innebära att även om aktörer har olika ingångsvärden och skilda uppfattningar om vad som utgör ett gott välfärdssamhälle så sätter de samtal, förståelse och beslut grundade i goda argumentet framför användandet av ekonomisk och strategisk påverkan för att nå sina egna mål. Kanske är det i ett sådant sammanhang som spänningar uppkommit i samverkansprocessen kring Skola som arena. Vissa samverkansaktörer uttrycker nämligen att deras perspektiv inte fått tillräckligt med gehör av den ”kommunala motorn”. Vi strax ska fördjupa oss i detta, men ska först ge några förklaringar till varför ändå samverkan i stort har fungerat väl sett till enighet vad gäller verksamhetens mål och medel som vi diskuterat tidigare.

Samsynens förklaring: Patos och ”samverkansprofessionella”

Både i föregående och i detta kapitel har vi talat om vikten av att i samverkan konstruera gränsobjekt som kan bli något gemensamt att enas om när företrädare för olika professioner eller sektorer möts. Medan vi i föregående kapitel såg prov på svårigheten med att få gränsobjektets *samsyn* att ”förkroppsligas” eftersom professionslogiken utgjorde en sådan dominerande utgångspunkt för handling, tycks den gemensamma samsynen verkligen ha fått genklang hos de företrädare som har knutits till Skola som arena. Bland de intervjuade återfinns ett starkt *patos* för att förbättra ungas livsvillkor, ett engagemang som nästintill kan benämnas

som ett *kall* (jfr Flisbäck 2022), vad som i tidigare forskning ofta påpekats som *eldsjälarnas* betydelse för socialt entreprenörskap och ideellt engagemang (Bjällesjö 2013; Lauar 2015). De inblandade aktörerna förefaller motivera sitt personliga deltagande med att de har ett starkt engagemang för stadsdelen, för barn och unga och för framför allt idrottsrörelsen som medel för social hållbarhet.

Jag har jobbat väldigt mycket med ungdomar i hela mitt liv och jag har också en egen idrottsbakgrund. Jag har varit ledare i massor av år, fotbollstränare och pingistränare. (Samordnare, Borås stad)

Idrotten har alltid funnits med oavsett vad jag har haft för anställningar. Idrotten har alltid varit en stor del av mitt liv. (Verksamhetschef, förening)

De intervjuade företrädarna kan uttrycka att deras engagemang bottnar i personliga erfarenheter av hur vuxna i föreningar varit viktiga personer för dem själva eller för någon närstående under uppväxtåren. Några beskriver också erfarenheter av hur idrotten fått ungdomar att inte slå in på en ”bana” där det kunde ha gått snett, vilket exempelvis uttrycks av en företrädare för en förening:

Många kom in i [föreningen] som barn eller ungdom. Vi kommer ihåg det värdet och vi kommer ihåg vad det har gjort för oss. Några var på väg in i ett kriminellt liv [...] Det var kärlek vid första ögonkastet. Det var inte [aktiviteten] i sig, utan det faktum att det fanns så mycket människor där som var så snälla. Det gjorde att de bytte bana helt och hållet. (Ledare, förening)

Flera av företrädarna har också tidigare erfarenheter av såväl civilsamhällelig, privat som offentlig sektor, genom tidigare anställningar eller engagemang. Exempelvis uttrycker en företrädare för kommunen: ”Innan jag kom hit [kommunen], så jobbade jag som idrottskonsulent för en förening” medan en företrädare för en förening beskriver en tidigare lång bakgrund som statligt anställd.

Kännetecknande för flera av företrädarna är alltså att de har erfarenhet av att arbeta inom såväl offentlig, privat som civilsamhällelig sektor. I teoretiska termer kan det uttryckas som att de har navigerat inom olika institutionella logiker, men utan att helt ”präglas” av *en* logik. I den praktiska samverkanssituationen har företrädarna istället en förmåga att överbrygga olikheter vad gäller exempelvis skilda målsättningar, värderingar, arbetssätt eller prioriteringar. Erfarenheter av olika sektorer underlättar därmed den *tolkningspraktik* som samverkan så ofta kräver (Carlile 2002; Bechky 2003). Samverkan kan på så sätt beskrivas ha utgjorts av en förståelseinriktad kommunikation med ett fokus på att samordna handlande utifrån företrädarnas olika ingångsvärden, vilket främjar samverkan. Det handlar med andra ord om förståelse, samförstånd och dialoger baserad på vettiga argument som grund (jfr Habermas 1996).

Samtidigt kan diskuteras om företrädarna blivit vad vi vill kalla för *samverkansprofessionella*, vilket betyder att de har erfarenhet av – och kunskap om – hur skillnader vad gäller olika institutionella logiker och handlingsmönster kan överbryggas i samverkan. Innebörden av detta är att de bär med sig stor kunskap om att samverka. Men baksidan med utvecklingen av en samverkansprofessionalitet torde vara att ett målinriktat och systematiserat samverkansarbete ges större betydelse än forum för dialog och samförstånd. Med en alltför abstrakt och strikt organisationsform riskerar alltså samverkans dialoger och utbyte av olika perspektiv gå förlorad.

Begreppet samverkansprofessionella kan liknas vid hur forskare har talat om en i samtiden växande grupp som de kallar *organisationsprofessionella*. Det handlar om yrkesutövande som varken förenas i en gemensam utbildning eller i en gemensam professionell orientering och etik. Istället leds yrkesutövaren i sitt arbete av vad organisationen har för *gällande* mål och ideal (se t.ex. Evetts 2011; Jacobsson & Hollertz 2021). Fokus för de organisationsprofessionella ligger på så sätt på själva organisationen och dess målsättningar och prioriteringar, snarare än på en professionell diskretion, etik och kontroll (Evetts 2009). Ett exempel som har givits i forskningen på organisatorisk professionalism är ”projektledare”, vilka i teorin förväntas kunna arbeta verksamhetsoberoende med hjälp av särskilt utvecklade metoder och verktyg (Svensson 2017; Hodgson m fl. 2019). På liknande vis sätter en samverkansprofessionell aktör alltid

samverkan främst, liksom de mål som är aktuella för ett just för tillfället pågående projekt. Vana och lång erfarenhet av att samverka i mer eller mindre kortvariga konstellationer ger samverkansprofessionella en särskild förmåga till att utarbeta gränsöverskridande förståelse och tro på samverkan som en nyckel i välfärdsarbete.

I ett annat bostadsområde, där samverkar vi med aktörer på området, både fastighetsbolag, kommunen, kyrkan, polisen och föreningar. [...] Där har vi kommit samman jättebra och vi tror att vi tillsammans kan göra mer än var och en för sig. (Verksamhetschef, privat bostadsbolag)

Vi är vana att ha forum för att samarbeta med varandra och att förstå vad vill de ha, vad vill vi ha och hur kan vi hitta samarbete. (Folkhälsostateg, Borås stad)

Ovanstående citat indikerar inte att det föreligger någon risk med ett samverkansprofessionellt förhållningssätt. Tvärtom lyfts vanan av att samverka och en tro på dess förtjänstfullhet fram som en tillgång. Men vad vi här vill peka på är att värdet av samverkan ligger i dess ständiga lyssnande och – kanske ofta – ”ineffektiva” dialoger. Därmed handlar en ”lyckosam” samverkan, som vi ser det, i att till viss del ge upp verksamheternas olika ingångsvärden för deltagande och utveckla förståelse för att samverkan utgörs av tidskrävande lärprocesser och lyssnande. Med andra ord kan ett ensidigt fokus på målet med samverkan riskera att leda till en systematisering och rationalisering av arbetssättet, vilket förflyttar samverkansprocessen *från livsvärldens förståelseinriktade kommunikation till systemvärldens instrumentella förnuft och sociala handlingsmönster*.

Samverkans spänningar: När ”ordinarie” verksamheter upplever sig förbisedda

Tidigare i kapitlet har vi konstaterat att ”krockar” mellan olika institutionellt givna byråkratiska, civilsamhälleliga eller marknadsmässiga logiker inte dominerat samverkan kring Skola som arena. Istället har samsyn ofta varit gällande vilket lett till mer subtila former av spänningar mellan institutionella logiker i form av exempelvis kooptering och mission-drift. Men det finns också spänningar som har visat sig mellan organisationer som befinner sig inom samma

institutionella hemvist (jfr kapitel i om förvaltningsövergripande samverkan). Ett exempel på en sådan spänning återfinns inom den kommunala organisationens olika förvaltningar. Det handlar om att delar av den kommunala verksamheten inom förvaltningen för Fritid- och folkhälsa (som redan fanns etablerad i stadsdelen vid Skola som arenas uppstart) initialt kände sig förbigångna.

Vi har ju alltid varit sammankallande i olika nätverk. Och sedan helt plötsligt fanns inte vi med som representanter och då började ju både vi och andra reagera (Verksamhetssamordnare, Borås stad)

Verksamhetssamordnaren ovan berättar att det under delar av Skola som arenas uppstartsfas saknades en samordning av de aktiviteter och insatser som genomfördes av Skola som arena respektive av Fritid- och folkhälsoförvaltningens Öppna ungdomsverksamhet och Öppna Mötesplats i stadsdelen². En situation uppkom där Skola som arena och den Öppna ungdomsverksamheten anordnade aktiviteter vid samma tillfälle och för samma målgrupp. I intervjuer ges dessutom uttryck för att de erfarenheter och den kompetens som de etablerade kommunala verksamheterna har (utifrån att ha bedrivit verksamhet för exempelvis barn och unga under många år) förbisågs och inte fullt ut togs tillvara under delar av Skola som arenas uppstartsfas. Under vissa perioder resulterade detta i att den Öppna Ungdomsverksamheten delvis drog sig tillbaka från samverkan.

Den uppkomna spänningen kan förklaras av att det har funnits vissa otydligheter kring hur Skola som arenas målsättningar och verksamhet ska komplettera den kommunala Öppna ungdomsverksamheten och den Öppna mötesplatsen. Som en folkhälsostateg uttrycker det:

Det som jag vill uppnå är att det inte ska finnas någon känsla av att vi konkurrerar med varandra. [...] Att vi inte känner att det krockar med det vi organiserar på fritidsgården (Folkhälsostateg, Borås stad)

² Öppen ungdomsverksamhet och Mötesplats Sjöbo erbjuder social samvaro och olika typer aktiviteter. Den Öppna ungdomsverksamheten vänder sig till barn och unga mellan 10–18 år, medan Mötesplatsen riktar sig till personer i alla åldrar.

Efterhand har spänningen mellan de olika kommunala verksamheterna uppmärksammats i kommunen, varpå relationerna mellan Skola som arena och den redan etablerade verksamheten har förbättrats. Flera intervjuade påpekar dock ett behov av fortsatt arbete inom kommunen för att förtydliga på vilket sätt som Skola som arena, den Öppna Ungdomsverksamheten och den Öppna Mötesplatsens målsättningar, uppdrag och verksamhet ska komplettera varandra.

Jag tror att man får...fundera på vilken målgrupp man har i Arena skola. [...] Sen får man fundera på hur Öppen ungdomsverksamhet tänker sig sitt uppdrag och sin målgrupp och sen tror jag att man behöver ha dialog kring...i grunden vad Arena skola syftar till. Men jag tror också att man behöver titta på de andra aktörernas grunduppdrag och fundera kring..."Hur kan Arena skola komplettera andra delar som finns?" (tf. förvaltningschef, Borås stad)

Sammantaget visar den uppkomna situationen att spänningar i tvärsektoriell samverkan inte alltid uppkommer mellan företrädare från olika samhällssektorer, utan också mellan företrädare med "samma" institutionella hemvist (jfr kapitel 1 om förvaltningsövergripande samverkan). I fallet Skola som arena har spänningarna i samverkan uppstått inom den kommunala organisationen och mellan verksamheter tillhörande olika förvaltningar. I detta fall förefaller Skola som arenas prövande, flexibla och "snabbfotade" arbetssätt, där de relativt snabbt initierade aktiviteter under uppstartsfasen, ha krockat med den ordinarie – och sedan lång tid tillbaka etablerade – kommunala förvaltningens verksamheter för barn och unga i stadsdelen.

Sammanfattande diskussion

Forskning om tvärsektoriell samverkan gör ofta gällande att samverkans utmaningar ligger i att förena synsätt och handling som har sitt ursprung i olika *institutionella logiker*. Olika institutionella logiker ger organisationer olika referensramar, vilka påverkar hur företrädare agerar och vad de vill "få ut" av samverkan. Även om vi har identifierat olika institutionella *ingångsvärden* bland samverkansaktörerna tycks liknande spänningar inte dominerat den tvärsektoriella samverkan som sker inom ramen för Skola som arena. Snarare uttrycker aktörerna att samverkan fungerat relativt väl. Den mest påtagliga spänning som vi identifierat

återfinns – kanske något förvånande – *inom* den byråkratiska institutionella logiken, mellan tidigare etablerade kommunala verksamheter och den nya plattformen. Men vilka är då förklaringarna till att samverkan mellan olika sektorer – trots allt – fungerat relativt väl? Nedan utpekas först två områden inom vilka aktörerna utvecklat samsyn vad gäller samverkans mål och organisationsform, vilka åtföljs av en förklaring till denna samsyn.

Samsyn gällande projektets innehåll: Idrotten som en meningsfull fritid och föräldrars behov av stöd
Som en förklaring till att samverkan förlöpt på ett relativt spänningsfritt sätt vill vi peka på att samverkan grundats i en stark samsyn om att deltagande i (framförallt) idrottsaktiviteter ger barn och unga en aktiv och meningsfull fritid. Dessa meningsfulla fritidsaktiviteter, beskrivs av samverkansaktörerna, som gynnsam för att uppnå goda skolresultat och utjämna barn och ungas olika livsvillkor. Därtill motverkar meningsfulla fritidsaktiviteter – som idrott – kriminella handlingar. Folkhälsan kommer också förbättras på sikt och social hållbarhet kan uppnås.

Samsyn har också funnits gällande målgruppen för samverkansarbetet: Skola som arena har hittills främst haft som mål att aktivera eleverna och få dem att möta bra och stöttande vuxna. Vårdnadshavares roll har haft en mer sekundär plats, men samsynen tycks ändå varit stark bland samverkansaktörerna att föräldrarna behöver utbildning och stöd för att hjälpa eleverna till måluppfyllelse i skolan. Arbetet vad gäller föräldrarnas roll i Skola som arena är något som sägs ska utvecklas framöver.

Samsyn om samverkansform: Öppen organisering parallellt med att kommunen "äger" projektet
Samverkan förväntas ofta medföra någon form av synergieffekt där summan blir större än delarna. Enligt Carlsson och Flisbäck kräver detta ofta viss försakelse av det egna verksamhetsfältets tolkningsföreträdare och institutionella logik 1 (se kapitel 2 om interprofessionell samverkan). Sådan försakelse har också identifierats i fallet Skola som arena när samverkansaktörerna enas om målet för samverkan och projektets innehåll. Men aktörerna enas också om hur samverkan ska organiseras. För i sin form tycks samverkan kring Skola som arena ha präglats av levande dialoger och prövande arbetssätt i överensstämmelse med livsvärldens förståelseinriktade kommunikation. Flexibilitet och lyhördhet förefaller ha dominerat arbetet.

Tvärsektoriell samverkan innefattar således inte alltid spänningar mellan olika institutionella logiker, utan kan också utvecklas till en praktik byggd där företrädare för olika verksamheter och sektorer inspireras av varandra. Att denna, *samverkans kommunikativa rationalitet*, varit möjlig kan delvis förklaras med att samverkansaktörerna inom Skola som arena under uppstartsfasen fått relativt stort spelrum att påverka utvecklingen och inriktningen av arbetssättet. *En potential för "lyckad" samverkan är alltså en icke-rigid organisationsform som initialt gjort arbetet inom Skola som arena lyhört och prövande.* Men samtidigt som samverkan präglats av ömsesidig nyfikenhet på olika perspektiv har samverkansaktörerna ändå utvecklat en samsyn på hur samverkan ska organiseras. Att kommunen är den aktör som driver projektet har uppskattats av samtliga inblandade.

Tydliga rollfördelningar sägs ofta främja samverkan, men risken är att en aktör blir allt för dominant på bekostnad av de andras intresse för medverkan. Här är det dock intressant att notera att även om grundskoleförvaltningen "ägt" projektet Skola som arena, så har även detta ägandeskap präglats av att man inte följt de strikta byråkratiska rutiner som är vanligt inom offentlig verksamhet. Uttryckt i teoretiska termer har *organiseringen av samverkan skett inom ramen för en byråkratisk institutionell logik, samtidigt som vissa hindrande aspekter vad gäller administrativa rutiner (systematiserande årshjul, styrgruppsmöten med protokoll) försakats.* Den byråkratiska logikens tröghet och abstrakta system har med andra ord i viss mån hållits tillbaka (försakats) till förmån för samverkans lyhörda, flexibla och prövande organisationsform.

Samsynens förklaring: Starkt patos och samverkansprofessionalitet

I forskning påpekas ofta att samverkanssvårigheter handlar om utmaningar att koordinera gemensamma verksamheter. Denna utmaning har alltså motverkats genom att kommunen varit motor och förare, samtidigt som en beredskap funnits inför att organisera verksamheten på annat sätt än ordinarie offentlig verksamhet. Men vad kan då förklara att samverkansaktörerna varit så eniga om både mål och medel för samverkan? I kapitlet har vi pekat på att samtliga samverkansaktörer har ett starkt *patos* för att förbättra barn och ungas livsvillkor. Därtill tycks de vara vad vi kallar för *samverkansprofessionella*, vilket betyder att de är vana att låta samverkans mål och ideal föregå den egna organisationens eller institutionens hemvist.

Identifierade utmaningar i samverkansprocessen och några råd

I inledningen till detta kapitel ställdes frågan om vilka möjligheter och hinder som föreligger i den konkreta samverkanspraktik som erbjudits inom ramen för Skola som arena. Ovan har vi identifierat möjliggörande potentialer samt angett några förklaringar till dessa som kan betraktas som gynnsamma i tvärssektoriell samverkan. Vi ska nu – med utgångspunkt i Habermas perspektiv – peka på fyra riskfaktorer som kan motverka ”lyckad” samverkan, här definierad som en demokratisk och inkluderande dialogisk process.

Risk 1: Samverkansprofessionalitet – fokus på samverkan ”i sig” och inte dess innehåll

Samverkansprofessionalitet kan vara gynnsamt, samtidigt som dess effektiva konsensus kan motverka en kommunikation inriktad på att uppnå samförstånd via lyhördhet inför *olika* argument. Uttryckt med Habermas ord finns en risk med utvecklingen av samverkansprofessionella om samverkanspraktiken går från livsvärldens förståelseinriktade handlingsmönster till systemvärldens instrumentella, rationella handlingsmönster.

Risken med samverkansprofessionella är alltså att samverkan kan utvecklas till en process där form blir viktigare än innehåll. Faran är att medborgarperspektivet försvinner när samverkan antar en abstrakt organisationsform som för samtalen bort från människors vardag, där de lever och verkar. Som vi ser det bör samverkan sträva efter att anta livsvärldens kommunikativa handlingsform, vilket konkret innebär att även om aktörer har olika ingångsvärden och skilda uppfattningar om vad som utgör ett gott välfärdssamhälle så sätter de samtal, förståelse och beslut grundade i goda argumentet framför användandet av ekonomisk och strategisk påverkan för att nå sina egna mål.

Risk 2: En tydlig rollfördelning förstärker ojämlika maktförhållanden

I samverkansarbetet inom Skola som arena har ju en tydlig roll- och arbetsfördelning utkristalliserats. Samverkan har alltså inte varit starkt *integrerad* (jfr kapitel 2 om interprofessionell samverkan), utan skett inom ramen för traditionell offentlig organisering där medverkande idrottsföreningar och bostadsbolag mer har betraktats som utförare, uppdragstagare eller möjliga konsultationspartner. En sådan rollfördelning överensstämmer således inte helt med den modell för samverkan som vi argumenterat för, alltså en

samverkansform med målet att föra demokratiska dialoger, att dela och utjämna maktinnehav mellan företrädare för olika sektorer.

Även om de spänningar vi identifierat främst befinner sig *inom* den kommunala verksamheten så vill vi höja ett varningens finger för att ett alltför stort kommunalt tolkningsföreträde. De olika sektorerna är ju trots allt intressanta som samverkansaktörer för att de besitter insikter och kunskap som inte finns inom offentlig verksamhet. Vi vill därför uppmuntra till att bibehålla den lyhörddhet och förståelseinriktad kommunikation som funnits inom projektet, vilken vi alltså sett gynnats av en flexibel organisationsform.

Risk 3: Inkludering av medborgarperspektivet och de ungas röster

Samsyn faciliterar samverkansarbete och motverkar spänningar mellan olika ingångsvärden och tolkningsföreträden. Samtidigt finns risken att alternativa förklaringar och infallsvinklar trängs undan med ett alltför starkt konsensusperspektiv. Exempelvis kan olika modeller för hur social hållbarhet ska uppnås försvinna om samtalen präglas av alltför stor enighet mellan samverkansaktörerna.

Några samverkansaktörer ger uttryck för att ett för ensidigt fokus på idrott utvecklats inom projektet, vilket kan leda till att Skola som arena inte förmår fånga ett brett spektrum av barn och unga. Likaså har vi i kapitlet pekat på att ett systematiskt arbete för att tillvarata barnens och ungdomarnas önskemål och behov ibland saknas. Idrottens meningsfullhet beskrivs av Skola som arenas samverkansaktörer främst ur ett *samhällsperspektiv*. Att verksamheten är meningsfull ur existentiella individperspektiv är alltså inte lika framträdande. Som vi ser det är det väsentligt att kunna understryka värdet av idrott som ett medel för social hållbarhet, men att samtidigt vara försiktig med att överbetona verksamhetens instrumentella värde. Idrott och andra fritidsaktiviteter har i sig en viktig funktion för barn och unga i form av att utveckla ett intresse och känna social gemenskap. En sådan ingång, där intresse sätts före funktion, skulle troligtvis vara förtjänstfullt i hela arbetet med Skola som arena, eftersom det öppnar för mer medborgarnära definitioner om vad de unga vill och drivs av att göra.

Risk 4: Medborgarperspektivet försvinner

Som vi ser det finns alltså risker när konsensusperspektivet blir för starkt i samverkansprocessen. Om samsynen vad gäller samverkans mål blir alltför stark och om företrädarna för de olika sektorerna blir alltför effektiva i sin samverkansprofessionalitet, så finns risken att egna institutionella värderingar inte bara försakats, utan också glöms bort. I fallet Skola som arena förfaller under uppstartsperioden framförallt den civilsamhälleliga sektorns traditionella värden till viss del ha hamnat i kölvattnet, alltså att verka i nära dialog med medborgare.

Civilsamhälleliga organisationers klassiska strävan efter lyhördhet och medborgarnära dialog tycks hittills inte ha varit så framträdande i arbetet när det gäller synen på vårdnadshavare, även om vårdnadshavares roll i Skola som arena beskrivs som något som ska utvecklas framöver. Förfarandet kan förstas utifrån de i kapitlet anförda begreppen *mission-drift* och *kooptering* som betecknar hur civilsamhällesorganisationer i samverkan ofta anpassar värderingar, målsättningar och prioriteringar för att efterlikna en starkare samverkanspartner. I fallet Skola som arena innebär det att även företrädare för föreningar införlivat ett synsätt där vårdnadshavare främst förstås vara i behov av stöd, hjälp och utbildning, snarare än potentiella samverkanspartners.

När det medborgarnära perspektivet och engagemanget hamnar i bakgrunden tas alltså en viktig aspekt av civilsamhällets institutionella logik inte fullt ut till vara. Som Habermas ser det är ett aktivt medborgarperspektiv grunden för välfärdssamhällets demokratiska processer. Som vi ser det hade ett tydligare fokus på dessa perspektiv varit extra förtjänstfulla i utvecklingen av Skola som arena eftersom individer i socioekonomiskt svaga områden ibland tenderar att utveckla en syn där de inte ser möjligheter till att påverka sin egen eller sina barns framtid (jfr Brännström 2011). Att det medborgarnära perspektivet som utgår från vårdnadshavares eller de ungas egna tolkningar av vad som innefattas i goda livsvillkor, områdesutveckling och meningsfull fritid under uppstartsperioden till viss del har hamnat i bakgrunden, kan således betraktas som en *outnyttjad potential*. Det främsta råd som vi därmed vill skicka med till det vidare samverkansarbetet är att på ett mer organiserat sätt inkludera vårdnadshavare och barn och unga i utvecklingen av Skola som arena.

Referenser

Alm, S. & L. Brännström. (2011) "Framtidstro – Spelar Det Roll Var Man Bor?.", 219–250 i S. Alm, O. Bäckman, A. Gavanas & A. Nilsson (red.) *Utanförskap*. Stockholm: Dialogos.

Anheier, H. K., M. Lang & S. Toepler (2019) "Civil society in times of change. Shrinking, changing and expanding spaces and the need for new regulatory approaches", *Economics* 13 (1):649–662. <https://doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2019-8>

Ansari, S., F. Wijen & B. Gray (2013) "Constructing a climate change logic. An institutional perspective on the tragedy of the Commons", *Organization Science* 24 (4):1014–1040. <https://doi.org/10.1287/orsc.1120.0799>

Arvidson, M. (2018) "Change and tensions in non-profit organizations. Beyond the isomorphism trajectory", *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 29 (5):898–910. <https://doi.org/10.1007/s11266-018-0021-z>

Arvidson, M. & S. Linde (2021) "Control and autonomy. Resource dependence relations and non-profit organizations", *Journal of Organizational Ethnography* 10 (2):207–221. <https://doi.org/10.1108/JOE-05-2020-0021>

Axelsson, R. & S. Bihari Axelsson (2013) *Om samverkan. För utveckling av hälsa och välfärd*. Lund: Studentlitteratur.

Bechky, B. A. (2003) "Object lessons: Workplace artifacts as representations of occupational jurisdiction", *American Journal of Sociology* 109 (3):720–752. <https://doi.org/10.1086/379527>

Bjällesjö, J. (2013) *Rock'n'roll i Hultsfred. Ungdomar, festival och lokal gemenskap*. Båstad: Hammarlin bokförlag.

Björk, M. & C. Thodelius (kommande, 2023) *Organisering och samverkan i det brottsförebyggande arbetet: Fallet Norrby*, i Flisbäck, M., Nord, T. & Uddling, J. (red.): *Välfärdssamhällets omvandling i praktiken. Om ansvarsförskjutningar och samverkans gränser*. Lund: Nordic Academic Press.

Blomgren, M. & C. Waks (2015) "Coping with contradictions. Hybrid professionals managing institutional complexity", *Journal of Professions and Organization* 2 (1):78–102. <https://doi.org/10.1093/jpo/jou010>

Bode, I. & T. Brandsen (2014) "State-third sector partnerships. A short overview of key issues in the debate", *Public Management Review* 16 (8):1055–1066. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.957344>

Carlile, P. R. (2002) "A pragmatic view of knowledge and boundaries. Boundary objects in new product development", *Organization Science* 13 (4):442–455. <https://doi.org/10.1287/orsc.13.4.442.2953>

Christensen, R. A. & A. Ebrahim (2006) "How does accountability affect mission? The case of a nonprofit serving immigrants and refugees", *Nonprofit Management and Leadership* 17 (2):195–209. <https://doi.org/10.1002/nml.143>

- Coakley, J. (2011) "Youth sports: What counts as "positive development"", *Journal of Sport and Social Issues* 35 (3):306–324. <https://doi.org/10.1177/0193723511417311>
- Coalter, F. (2015) "Sport-for-change. Some thoughts from a sceptic". *Social Inclusion* 3 (3):19–23. <https://doi.org/10.17645/si.v3i3.222>
- Coleman, J. S. (1990) *Foundations of social theory*. Cambridge/Massachusetts: Harvard University Press.
- Damber, S. (2023) "Sluta vuxengissa om fritidsgårdarnas betydelse", *Dagens Nyheter*, 8 februari 2023.
- Danermark, B. & C. Kullberg (1999) *Samverkan. Välfärdsstatens nya arbetsform*. Lund: Studentlitteratur.
- DiMaggio, P. J. & W.W. Powell (1983) "The iron cage revisited. Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", *American Sociological Review* 48 (2):147–160. <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Douglas, M. (1986) *How Institutions Think*. Syracuse, NY: Syracuse University Press.
- Ekholm, D. (2019) *Idrott som lokal socialpolitik. kommun och civilsamhälle i samverkan*. Norrköping: Linköpings universitet.
- Ekholm, D. & M. Dahlstedt (2022) "Conflicting rationalities of participation. Constructing and resisting 'Midnight football' as an instrument of social policy", *Sport in society* 25 (6):1142–1159. <https://doi.org/10.1080/17430437.2022.2064098>
- Eikenberry, A. M. & J.D. Kluver (2004) "The marketization of the nonprofit sector. Civil society at risk?", *Public Administration Review* 64 (2):132–140. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00355.x>
- Einarsson, T. & F. Wijkström (2021) "Det svenska civilsamhällets organisationsliv", 31–45 i J. von Essen (red.) *Det svenska civilsamhället: En introduktion*. Stockholm: Idealistas Förlag.
- Eriksson, B. (2018) "Idrott – en suverän väg till integration". SVT opinion. <https://www.svt.se/opinion/article19008782.svt> (hämtningsdatum 22 november 2018)
- Ernits, H. (2020) *Ledarskap i mellanrummen. Fallstudie av gränsgångare och gränspraktiker i en komplex samverkansmiljö*. Borås: Högskolan i Borås.
- Essen, J. von, M. Jegermalm & L. Svedberg (2015) *Folk i rörelse. Medborgerligt engagemang 1992-2014*. Stockholm: Ersta Sköndal högskola.
- Evetts, J. (2009) "New professionalism and new public management. Changes, continuities and consequences", *Comparative Sociology* 8 (2):247–266. <https://doi.org/10.1163/156913309X421655>

Evetts, J. (2011) "A new professionalism? Challenges and opportunities", *Current Sociology*, 59 (4):406–422. <https://doi.org/10.1177/0011392111402585>

Flisbäck, M. (2022) "Alla vill vi ju påverka och sätta avtryck". Om samhälls-entreprenörens existentiella drivkrafter", 382–404, i M. Trondman, R. Lekberg & J. Bjälesjö (red.) *Hultsfredsfestivalen. Punkens etos, festivalens anda och entreprenörskapets vara*. Stockholm: Carlssons bokförlag.

Fraser-Thomas, J., J. Côté & J. Deakin (2005) "Youth sport programs: an avenue to foster positive youth development", *Physical Education and Sport Pedagogy* 10(1):19–40. <https://doi.org/10.1080/1740898042000334890>

Fundberg, J. (2017) "Idrottsrörelsen och samhällsnyttan – fokus på etnisk mångfald och integration", 118–130 i J. Faskunger & P. Sjöblom (red.) *Idrottens samhällsnytta*. Stockholm: Riksidrottsförbundet.

Friedland, R. & R. Alford (1991) "Bringing society back in. Symbols, practices, and institutional contradictions", 232–267 i W. W. Powell & P. DiMaggio (red.) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.

Friedson, E. (2001) *Professionalism: The third logic*. Cambridge: Polity Press.

Germundsson, P. (2011) *Lärare, socialsekreterare och barn som far illa. Om sociala representationer och interprofessionell samverkan*. Örebro: Örebro universitet.

Giddens, A. (1998). *The third way. The renewal of social democracy*. Cambridge: Polity Press.

Habermas, J. (1995[1994]). "Om det inre sambandet mellan rättsstat och demokrati ", 63–74 i E. O. Eriksen & A. Molander (red.) *Diskurs, rätt och demokrati. Politiskt-filosofiska texter i urval av Erik Oddvar Eriksen och Anders Molander*. Göteborg: Daidalos.

Habermas, J. (1996) *Kommunikativt handlande. Texter om språk, rationalitet och samhälle*. Göteborg: Daidalos.

Habermas, J. (1996 [1986]) "Teorin om det kommunikativa handlandet – ett svar på kritik", 323-395 i J. Habermas. *Kommunikativt handlande. Texter om språk, rationalitet och samhälle*. Göteborg: Daidalos.

Habermas, J. (1996 [1977]) "Handlingsrationalitetens aspekter", 83–110 i J. Habermas. *Kommunikativt handlande. Texter om språk, rationalitet och samhälle*. Göteborg: Daidalos.

Habermas, J. (2003) *Borgerlig offentlighet*. Lund: Arkiv förlag.

Habermas, J. (2011) *Om Europas förattning. En essä*. Stockholm: Ersatz.

Harding, T (2012) *Framtidens civilsamhälle. Underlagsrapport 3*. Stockholm: Framtidskommissionen.

Henriksen, L. (2013) "Det avgränsade civilsamhället", 64–74 i L. Trägårdh, P. Selle, L. Henriksen & H. Hallin (red.). *Civilsamhället klämt mellan stat och kapital*. Stockholm: SNS Förlag.

Hjortsjö, M. (2006) *Med samarbete i sikte. Om samordnade insatser och samlokaliserade familjecentraler*. Lund: Lunds universitet.

Hodges, S., K. Ferriera, D. Mowery & E. Novicki (2013) "Who's in charge here? Structures for collaborative governance in children's mental health", *Administration in Social Work* 37 (4):418–432. <https://doi.org/10.1080/03643107.2012.758062>

Hodgson, D., M. Fred, S. Bailey & P. Hall (2019) *The Projectification of the Public Sector*. New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315098586>

Hvenmark, J. (2008) *Reconsidering membership: A study of individual members' formal affiliation with democratically governed federations*. Stockholm: Handelshögskolan.

Innovationsrådet (2013) *Att tänka nytt för att göra nytta. Om perspektivskiften i offentlig verksamhet*. SOU 2013:40. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.

Jacobsson, K. & K. Hollertz (2021) "Normativ impregnering som informell styrning Exemplet Försäkringskassan", 19–4 i S. Linde & K. Svensson (red.) *Välfärdens aktörer Utmaningar för människor, professioner och organisationer*. Lund: Social Work Press.

Jay, J. (2013) "Navigating paradox as a mechanism of change and innovation in hybrid organizations", *Academy of Management Journal* 56 (1):137-159. <https://doi.org/10.5465/amj.2010.0772>

Jönsson, A. & R. Scaramuzzino (2016) *Samverkan mellan stat, region och civilsamhälle för nyanländas etablering. En utvärdering av projektet NAD i Skåne*. Lund: Lunds universitet.

Kymlicka, W. (2001) *Contemporary political philosophy. An introduction*. Oxford: Oxford University Press.

Larsson, A., K. Månsson & M. Wikland (2020) *Social hållbarhet inom det offentliga arbetet – Idéskrift om tvärsektoriell styrning*. Hämtad 2022-12-01: Det goda offentliga arbetet – Idéskrift om tvärsektoriell styrning (healthycities.se)

Lauar, I. (2015) *Cluster initiatives as intermediaries. A study of their management and stakeholders*. Linköping: Linköpings universitet.

Lawson, H. A. (2005) "Empowering people, facilitating community development and contributing to sustainable development", *Sport, Education and Society* 10 (1):135–160. <https://doi.org/10.1080/1357332052000308800>

Lilja, E. & M. Åberg (2012) *Var står forskningen om civilsamhället. En internationell översikt*. Stockholm: Vetenskapsrådet.

Linde, S. & R. Scaramuzzino (2017) "Det civila samhällets historia. Begreppet, fenomenet och debatten", 25–47 i S. Linde & R. Scaramuzzino (red.). *Socialt arbete i civilsamhället. Aktörer, former och funktioner*. Lund: Studentlitteratur.

Lundström, T. & F. Wijkström (1995) *Från röst till service? Den svenska ideella sektorn i förändring*. Sköndalsinstitutet: Stockholm.

Lundström, T. & F. Wijkström (2012) "Från röst till service. Vad hände sedan?", 245–287 i F. Wijkström (red.). *Civilsamhället i samhällskontraktet. En antologi om vad som står på spel*. Stockholm: European Civil Society Press.

Makaros, A. (2011) "Collaboration between business and social work. Findings from an Israeli study", *Administration in Social Work* 35 (4):349–363. <https://doi.org/10.1080/03643107.2011.599739>

Meeuwisse, A. & S. Sunesson (1998) "Frivilliga organisationer, socialt arbete och expertis", *Socialvetenskaplig tidskrift* 5 (2–3):172–193. <https://doi.org/10.3384/SVT.1998.5.2-3.2923>

Meyer, J. & B. Rowan (1977) "Institutionalized organizations. Formal structure as myth and ceremony", *American Journal of Sociology* 83 (2):340–363

Pollitt, C. & G. Bouckaert (2011) *Public management reform. A comparative analysis. New public management, governance and the Neo-Weberian state*. Oxford: Oxford University Press.

Powell, W. W. & P. J. DiMaggio (1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.

Putnam, R. (2001) *Den ensamme bowlaren*. Stockholm: SNS Förlag.

Rønning, R. & M. Knutagård (2015) *Innovation in social welfare and human services*. New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315849812>

Salamon, L. M. & S. Toepler (2015) "Government-nonprofit cooperation. Anomaly or necessity?", *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 26 (6):2155–2177. <https://doi.org/10.1007/s11266-015-9651-6>

Sivesind, K.H. (2017) "The changing roles of for-profit and nonprofit welfare provision in Norway, Sweden, and Denmark", 33–74 i K. H Sivesind & J. Saglie (red.) *Promoting active citizenship. Markets and choice in Scandinavian welfare*. New York: Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-55381-8>

Svensson, P. (2017) *Cross-sector strategists. Dedicated bureaucrats in local government administration*. Göteborg: Göteborgs universitet.

Sørensen, E. J. & Torfing (2006) *Theories of democratic network governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Thornton, P. H., W. Ocasio & M. Lounsbury (2012) *The institutional logics perspective. A new approach to culture, structure and process*. Oxford: Oxford University Press.

Trondman, M., & A. Lund (2008) "Kan man idrotta kan man väl kultura. Till kritiken av konstruktionen av statistiska kategorier", 146–149 i S. Backman & S. Månsson (red.). *KulturSverige 2009. Problemanalys och kulturstatistik*. Linköping: Sörlins förlag.

Trudeau, D. (2008) "Towards a relational view of the shadow state", *Political Geography* 27 (6):669–690. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2008.07.002>

Weber, M. (1977[1904]) *Vetenskap och politik*. Göteborg. Bokförlaget Korpen.

Verbruggen, S., J. Christiaens & K. Milis (2011) "Can resource dependence and coercive isomorphism explain nonprofit organizations' compliance with reporting standards?", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 40 (1):5–32. <https://doi.org/10.1177/0899764009355061>

Widmark, C., C. Sandahl, K. Piuva & D. Bergman (2011) "Barriers to collaboration between health care, social services and schools", *International Journal of Integrated Care* 11 (3):124–e124. <https://doi.org/10.5334/ijic.653>

Willumsen, E. (2008) "Interprofessional collaboration – a matter of differentiation and integration? Theoretical reflections based in the context of Norwegian childcare", *Journal of interprofessional care* 22 (4):352–363. <https://doi.org/10.1080/13561820802136866>