

Masteruppsats i offentlig förvaltning

Anders Larsson

Handledare: Iwona Sobis

Examinator: Lena Lindgren

Samverkan på lika villkor?



GÖTEBORGS UNIVERSITET

FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

Göteborg 2013

Förord

Jag vill först och främst tacka miljöförvaltningen, stadsbyggnadskontoret, trafikkontoret samt lokalförvaltningen för att de ställde upp med tid och engagemang och lät sig bli intervjuade. Jag vill vidare även tacka mina handledare Östen Ohlsson och Iwona Sobis som varit till stor hjälp under arbetets gång.

Anders Larsson

Göteborg, 2013-12-12

Sammanfattning

Bakgrund

Samverkan mellan olika organisationer har blivit allt mer vanligt och betydelsefullt. Forskning har visat att samarbete medför såväl för- som nackdelar. Samverkan över organisationsgränserna har blivit alltmer populärt och antalet samverkansprojekt ökar.

Syfte

Syftet med uppsatsen är dels att förklara varför samverkan behövs, med utgångspunkt hur de ingående aktörerna i ett samverkansprojekt uppfattar helheten samt dels att undersöka om samverkan uppfattas som jämlik ur ett aktörsperspektiv.

Metod

En fallstudie har genomförts för att studera samverkan inom Göteborgs Stads förvaltningar. Undersökningen har vidare begränsats till och det miljöprogram som nu är under genomförande. Fyra centrala förvaltningar har intervjuats. Uppsatsen har varit av kvalitativ karaktär och den intervjuteknik som använts har varit semistrukturerade intervjuer.

Frågeställningar

De frågor uppsatsen använt vid undersökningen och vidare analys är följande:

- Varför behövs samverkan?
- Hur uppfattar de olika förvaltningarna maktrelationer inom samverkan?

Vidare diskuteras följande frågeställningar i uppsatsen.

- Hur uppfattar deltagarna hierarkin mellan de olika förvaltningarna när beslut tas?
- Vilka likheter respektive olikheter går att urskilja mellan förvaltningarna?

Resultat

Flera kvalitativa intervjuer gjordes med olika personer på olika förvaltningar. Resultatet kan sammanfattas som att de utfrågande förvaltningarna anser att samverkan sker för att det är ett måste, det ger resultat samt att det sker på grund av ett antal mjuka faktorer såsom t.ex. ökad delaktighet. Förvaltningarna anser att maktrelationerna inom samverkan till viss del kan anses vara jämlik, samtidigt som det finns hierarkiska inslag och att det även existerar ett visst mått av revirtänkande. Resultaten har stöd i tidigare teorier.

Slutsats

Samverkan har kommit för att stanna. Samverkansparterna anser att samverkan är nödvändig, den ger ett bättre resultat samt även skapar ett bättre arbetsklimat. Samverkan kan sägas vara både icke-hierarkiskt och på samma gång hierarkiskt. Det finns inslag av makt, hierarki och tvång gällande hur parterna uppfattar samverkan i praktiken, dvs. det är sällan samverkan på lika villkor.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
1 Inledning.....	7
1.1 Problem och syfte	8
1.2 Frågeställningar.....	8
1.3 Avgränsningar	9
1.4 Disposition	9
2 Teori	10
2.1 För- och nackdelar samverkan.....	13
2.2 Tidigare forskning.....	18
2.2.1 Samverkan som verktyg.....	19
2.2.2 Förutsättningarna för samverkan.....	19
2.2.3 Nätverksteori.....	21
2.3 Teorisammanfattning och val av teorier	24
2.4 Analysmodell.....	25
3 Metod.....	26
3.1 Val av metod	26
3.2 Val av fall.....	27
3.3 Urval	30
3.4 Intervjuguide och intervju effekt	31
4 Empiriredovisning för olika förvaltningar.....	32
4.1 Varför samverka?.....	32
4.1.1 Miljöförvaltningen.....	32
4.1.2 Stadsbyggnadskontoret	34
4.1.3 Trafikkontoret	36
4.1.4 Lokalförvaltningen.....	38
4.2 Hur uppfattas maktrelationer inom samverkan?.....	39

4.2.1 Miljöförvaltningen.....	39
4.2.2 Stadsbyggnadskontoret	43
4.2.3 Trafikkontoret	45
4.2.4 Lokalförvaltningen.....	48
4.3 Protokoll från styrgruppsmöte: miljöprogram.....	51
4.4 Sammanfattning av respondenters uppfattning av samverkan från olika förvaltningar	52
5 Resultat	54
5.1 Varför samverka?	54
5.2 Uppfattas samverkan som jämlik?.....	55
6 Slutsatser	58
7 Referenser	60

1 Inledning

Går man tillbaka till 1990-talet kan man urskilja olika trender inom organisationsteori. De organisationstrender som då vanligast förekommer är samverkan och arbete i projektform. Ser man först till projekt har denna samverkansform lyckats slå igenom med stor kraft, men även samverkan har inom offentlig sektor kommit att dominera många verksamheter. Detta har fått konsekvenser för den etablerade organisationskulturen. Samverkansprojekt inom den offentliga verksamheten har i allt större omfattningen utvecklats under den senare delen av 1990-talet¹. Ser man till gränsöverskridande samverkansprojekt är dessa en allt vanligare förekommande arbetsform just inom den offentliga verksamheten².

Det finns en flora av tidigare forskning och teorier om samverkan. Jag anser det dock intressant att försöka tydligt identifiera vad de samverkande aktörerna uppfattar vara de dominerande faktorerna varför samverkan sker och behövs. Det finns vidare tidigare forskning och teorier, se kap 2, som relaterar till om samverkan kan vara och är jämlik. Mitt intresse har här varit att försöka få ytterligare kunskap om det är samverkan på lika villkor eller inte, dvs. är samverkan verkligen jämlik, speciellt då de samverkande parterna i de flesta fall har så olika förutsättningar, mål och resurser. Uppfattas samverkan som jämlik ur ett aktörsperspektiv? Jag anser vidare det är intressant att försöka identifiera eventuella skillnader mellan de samverkande i deras uppfattning om varför samverkan sker och om den sker på lika villkor. Då samverkan som koncept verkar ha kommit för att stanna och utvecklas är ovanstående områden intressanta att belysa och försöka utveckla.

Stora avgränsningar har gjorts. Först till offentlig verksamhet, sedan till Göteborgs Stads miljöprogram, ett begränsat antal förvaltningar och slutligen ett begränsat antal personer per förvaltning. Genom att intervjua anställda vid respektive förvaltning kunde svar till hur man uppfattar och varför man samverkar besvaras, och på så sätt bidra till hur man samverkar mellan förvaltningar inom kommunen för att hantera samverkans frågor och möta de problem som uppstår. Jämlikhetsaspekten samverkansaktörer emellan har avgränsats till maktrelationer inom samverkan och där fokus har legat på faktorer såsom hierarki, makt och tvång.

¹ Jansson , Kihlström, Löfström & Wikström, *Gränsöverskridande samverkan – en studie av försöksprojekt i offentlig sektor*, s.8

² Jansson et al, *Gränsöverskridande samverkan – en studie av försöksprojekt i offentlig sektor*, s.7

1.1 Problem och syfte

Det finns tidigare forskning som säger att det till viss del är positivt att samverka och att det finns ett antal fördelar med samverkan samtidigt som det belyses ett flertal problem som uppstår vid samverkan, se kapitel 2. Det finns dessutom forskning som hävdar att samverkan är en intressegemenskap som i grunden är icke-hierarkisk, där de olika organisationerna/aktörerna har lika villkor och ett gemensamt intresse. Där själva samverkan bygger på antagandet om att ”ju mer samverkan desto bättre”³. Det finns samtidigt teorier om att det finns inbyggd hierarki i organisationer. I detta finns således en motsättning mellan å ena sidan icke-hierarki och inbyggd hierarki vilket är en teoretisk konflikt. Vidare saknas kompletterande forskning om hur samverkan beskrivs av de samverkande aktörerna, varför behövs samverkan enligt dem och hur uppfattar aktörerna maktrelationerna mellan dem vid samverkan. Teorier och forskning pekar åt flertalet riktningar. Uppsatsens syfte är att undersöka varför samverkan behövs enligt aktörerna, samt att undersöka om samverkan uppfattas som jämlik ur ett aktörsperspektiv.

Det finns teorier avseende samverkan som visar att det är svårt, mer eller mindre ett tvång idag, för- och nackdelar samt att det finns inslag av revirtänkande och hierarki. Det finns separata teorier men som jag ser det inga tydliga sammantagna teorier ur ett aktörsperspektiv. Det behöver undersökas ytterligare, därför denna uppsats.

1.2 Frågeställningar

De frågeställningar som ligger till grund för undersökningen och vidare analys med avseende på hur samverkan ut mellan ett antal fackförvaltningar i Göteborg då utgående från Miljöförvaltningen och denna förvaltnings olika samarbetsprojekt är följande:

- Varför behövs samverkan, varför är det viktigt?
- Hur uppfattar de olika förvaltningarna maktrelationer inom samverkan?

Frågor som också besvaras är:

- Hur uppfattar deltagarna hierarkin mellan de olika förvaltningarna när beslut tas?
- Vilka likheter respektive olikheter går att urskilja mellan förvaltningarna?

³ Kajsa Lindberg, *Samverkan*, s.54.

Syfte är således att undersöka varför samverkan tycks behövas med utgångspunkt hur de ingående aktörerna i ett samverkansprojekt uppfattar helheten samt dels att undersöka om samverkan uppfattas som jämlik ur ett aktörsperspektiv.

1.3 Avgränsningar

Jag har valt att i uppsatsen avgränsa mig till samverkan inom offentliga sektorn och mellan Göteborgs Stads förvaltning. Man kan konstatera att samverkan nu sker i allt större omfattning i Göteborg Stad. Det pågående miljöprogrammet är högaktuellt och många förvaltningar samverkar där. Därför valdes detta miljöprogram som studieobjekt. I miljöprogrammet kan man läsa sig till att kommunfullmäktige har antagit en rad olika lokala miljömål, dessa innefattar även en rad delmål. Utgångspunkten för de uppsatta målen är 16 nationella miljömål, dessa olika mål måste vara lokalt anpassade, realistiska, rimliga samt även tidsatta för Göteborgssamhället⁴ Det är ogenomförbart att undersöka samtliga förvaltningar och bolag som samverkar inom miljöprogrammet. Fyra centrala förvaltningar intervjuades. Urvalet gjordes utifrån det register som finns i miljöprogrammet som pekar ut vilka åtgärder som respektive nämnd eller styrelse är ansvarig för. De utvalda förvaltningarna hade sammanlagt ansvar för en mycket stor del av det totala antalet åtgärder. Konsekvensen bör vara att de i större grad kommer att samverka med varandra. Utgående från den övergripande problemformuleringen angående samverkan har problemet brutits ner och formulerats om till ett antal frågeställningar, som därmed varit möjliga att ta ställning till inom denna uppsats.⁵

1.4 Disposition

I uppsatsen presenteras först problemet för att motivera studien. Därefter beskrivs syftet med uppsatsen samt dess forskningsfrågor och avgränsningar. I kapitel 2 presenteras uppsatsens teoretiska utgångspunkter inkluderande tidigare forskning avseende samverkan. I kapitel 3 redovisas metod, fall, urval och upplägg på intervju. Kapitel 4 presenterar empirin dvs. intervjuresultatet. I kapitel 5 diskuteras resultatet med hjälp av den teoretiska bakgrunden

⁴ Göteborg stads miljöprogram, s.10.

⁵ Inga-Britt Lindblad, *Uppsatsarbete en kreativ process*, s.23.

2 Teori

Hur skall vi förstå samverkan? Ser man till organisationsformerna för samverkan kan de skilja sig mycket. Organiserad samverkan kan se olika ut, det kan vara allt från en traditionell hierarki inom organisationen till ett mer flexibelt nätverk. Grundläggande frågeställningar för att lyckas förstå samverkan är vilka aktörer som samverkar, hur de samverkar och varför det samverkar.

Två aspekter av ett samverkansprojekt är först vilka som är aktörer och sedan vilken organisationsform det har. Dessa två aspekter är villkoren för samverkan mellan myndigheter⁶.

Samtidigt som det finns en mängd olika definitioner av vad ”att samverka” innebär så kan samverkan ges den beskrivningen att det är en aktivitet vilket har ett specificerat syfte och att en gräns överskrids. Ett incitament till att organisationer idag har börjat samverka i allt större utsträckning beror bland annat på att organisationerna i dagens samhälle har blivit alltmer avgränsade, och har därmed och ökat behovet av samverkan. Det finns flera olika argument för att samverka idag, några av argumenten som tas upp i litteraturen är moraliska och ideologiska, samt även ekonomiska och kunskapsmässiga. Dessa olika argument kombineras ofta. Genom att argumenten är så pass många kan ett flertal olika krav tillfredställas, även tidvis motstridiga målsättningar. Detta gör det svårt att inta en negativ ställning till samverkan. Istället har samverkan kommit att bli en etablerad lösning på ett flertal olika problem⁷.

I dagens samhälle äger det just nu rum många olika utvecklingstendenser. I denna utveckling finns det en inbäddad föreställning om hur dessa olika organisationer och företag bör uppträda och handla för att komma att bli betraktade som framgångsrika. Hur dessa olika föreställningar tar form skiljer sig, det kan röra sig om olika modeller, koncept eller idéer – dessa mer eller mindre varaktiga. Samverkan beskrivs som en mycket betydelsefull aspekt, då såväl inom som offentliga organisationer som i privata organisationers, denna föreställning är bestående⁸.

⁶ Jansson et al, *Gränsöverskridande samverkan – en studie av försöksprojekt i offentlig sektor*, s.9.

⁷ Lindberg, *Samverkan*, s.95.

⁸ Lindberg, *Samverkan*, s.97.

Samordning som är formellt strukturerad kan fungera som ett svar på krav som kommer från den institutionella omgivningen som organisationen är del av. Organisationer förväntas till exempel kunna presentera sig med hjälp av organisationsschema som beskriver hur verksamheten hänger ihop och vem som ansvarar för vad.⁹

I statens offentliga utredning SOU 1995:142 beskrivs samverkan som följande:¹⁰

”Samverkan är det som kan ske och sker mellan olika myndigheter, organisationer och förvaltningar på organisationsnivå, men även mellan enskilda individer och myndigheter, organisationer och förvaltningar”

Enligt Kajsa Lindberg kan samverkan generellt definieras som att samverkan handlar egentligen om att tillsammans göra saker med ett gemensamt syfte.¹¹

Exempel på samverkan kan vara när människor träffas för att resonera kring en lösning på ett problem som man inte inom den egna organisationen enskilt skulle klara av. Att organisationerna delar med sig av tidigare erfarenhet för att på så sätt kunna realisera uppgifter som inte fallit inom ramen för vad organisationen arbetar med, eller att man tillsammans kan utföra vissa uppgifter.¹² Kajsa Lindberg menar vidare att samverkan kan ses som en organisationsform som i samhället vuxit sig allt starkare med tiden.¹³

Även försvarsdepartementet beskriver samverkan. I förordningen (2008:1 002) som reglerar dess uppdrag står det i 2 §: ”Myndigheter ska i samverkan med myndigheter, kommuner, landsting, organisationer och företag identifiera och analysera sådana sårbarheter, hot och risker i samhället som kan anses vara särskild allvarliga.”¹⁴

Kajsa Lindberg skriver att ”man interagerar alltid om något i ett specifikt syfte”.¹⁵ Man samverkar således inte bara för sakens skull. Här lyfts även fram arbetet av Helen Sullivan och Chris Skelcher (som studerar policyarbete). Sullivan och Skelcher framhåller här de positiva resultaten av vad samverkan är för något:

⁹ Lindberg, *Samverkan*, s.98.

¹⁰ Storstadskommittén, *Att röja hinder för samverkan, egenmakt och arbetslinje*, s. 25.

¹¹ Lindberg, *Samverkan*, s.5.

¹² Lindberg, *Samverkan*, s.6.

¹³ Lindberg, *Samverkan*, s.8.

¹⁴ Lindberg, *Samverkan*, s.12.

¹⁵ Lindberg, *Samverkan*, s.6.

Collaboration is now central to the way in which policy is made, managed and delivered throughout the world. It is a way of working with others where a shared interest in positive outcomes (2002 s. 1) is.¹⁶

Samverkan kan enligt Kullberg och Danermark delas upp i fyra undergrupper enligt följande:

- *kollaboration eller samverkan - myndigheters samverkan sker i vissa former och kring specifika frågor som är klart avgränsbara*
- *koordination eller samordning - myndigheters insatser adderas till varandra för att uppnå bästa resultat*
- *konsultation - en yrkesgrupp från en organisation, t.ex. läkare gör tillfälliga insatser inom en annan organisation t.ex. socialtjänsten*
- *integration eller sammansmältning - två eller flera verksamheter slås samman och alla eller de flesta uppgifter blir gemensamma¹⁷*

Organisationer har olika anledningar för att i första början gå med på samverkan. En anledning kan vara att det rent praktiskt är lättare att hantera komplexa processer med hjälp av samverkan, det finns alltså ett behov och en efterfrågan av att just samverka¹⁸.

Samverkan är inte något som bara är på modet enligt Kajsa Lindberg. Hon argumenterar för att samverkan inte bara har kommit att bli en legitim lösning för komplexa frågor utan att det faktiskt nu har kommit att bli ett sätt för organisationer att kunna organisera sig i dagens samhälle, sålunda en etablerad princip¹⁹. Ser man tillbaka till hur det har sett ut förr mellan till exempel myndigheter så är samverkan inget nytt i den bemärkelsen heller, så länge välfärdstaten har existerat så har det förekommit i större eller mindre omfattning. Kullberg och Danermark menar följaktligen att samverkan har kommit att bli en ofrånkomlig arbetsform aktörer emellan, författarna hävdar därför att det inte finns något alternativ till att samverka om man vill förbättra effektiviteten i verksamheten. Det har istället kommit att bli en förutsättning och ett måste för att aktörerna överhuvudtaget skall kunna genomföra sina åtaganden²⁰.

¹⁶ Lindberg, *Samverkan*, s.17.

¹⁷ Berth Danermark & Christian Kullberg, *Välfärdsstatens nya arbetsform*, s.35

¹⁸ Lindberg, *Samverkan*, s.6.

¹⁹ Lindberg, *Samverkan*, s.97.

²⁰ Danermark & Kullberg, *Välfärdsstatens nya arbetsform*, s.9-10.

Ser man till de senaste decennierna har bilden av att man bör samverka och att samverkan är nödvändig för att organisationer och verksamheter skall bli framgångsrika vuxit sig starkare. Samverkan har kommit att bli en naturlig aktivitet som förekommer i ett flertal olika sammanhang. En fråga man då kan ställa sig är varför samarbete sker och hur man motiverar och argumenterar för att just samverka²¹.

Lindberg menar på att organisationerna använder sig av samverkan för att på så sätt kunna hantera de krav som ställs på dem från omvärlden. Genom samverkan kan man till exempel kunna möta ens kunder eller klienters krav. Genom samverkan framstår då organisationerna som en modern organisation, detta ger i sin tur dem en ökad legitimitet²².

2.1 För- och nackdelar samverkan

Efter att ha studerat litteratur gällande samverkan kan konstateras att forskare är av olika åsikter rörande dess för och nackdelar. Genom att lyfta fram både för- och nackdelar med samverkan syns det att det finns dynamik kring begreppet, det är varken svart eller vitt.

Det finns olika anledningar till varför samverkan sker om man ser till litteraturen. Under de senaste årtiondena har organisationer och verksamheter lagt stort fokus på till exempel ökad decentralisering och tydligare grändragningar. Detta beskrivs som en av anledningarna till att samverkan ha kommit att bli så pass aktuellt som det är nu. Ovanstående verkar begripligt då organisationerna (såväl offentliga som privata) var bredare förr och man har nu slimmats och specialiserats.

”Sammantaget kan man säga att de argument som förs fram för samverkan är av olika karaktär, men gemensamt för dem är att de utgör problematiseringar av en stabiliserad och hierarkisk byråkrati”. Samverkan och dess olika karaktärer kan också ses reaktioner mot den utveckling där den offentliga sektorn har gått mot att bli allt mer avgränsad, detta har till exempel *new public management* bidrar till²³.

²¹ Lindberg, *Samverkan*, s.29.

²² Lindberg, *Samverkan*, s.29.

²³ Lindberg, *Samverkan*, s.51.

Lindberg lyfter även fram Christine Olivers (1990) texter där hon beskriver 6 stycken orsaker till varför organisationer motiveras till att samarbeta. Dessa olika punkter är nödvändighet, asymmetri, ömsesidighet, effektivitet, stabilitet och legitimitet²⁴.

Lindberg tar upp en rad olika frågor som rör samverkan och när samverkan blir aktuell. För att samverkan skall fungera och kunna bli framgångsrik (samverkan har idag blivit en nödvändighet för att verksamheten skall fungera), krävs det bland annat man måste vara kapabel att bearbeta problem som dyker upp vid vägen. Dessa skulle till exempel kunna vara att man inom regelverk har grundläggande skillnader, men även gällande stora skillnader mellan hur organisationerna arbetar. Viktigt är då att se till att identifiera vilka olikheterna är och att även diskutera kring hur man skall lösa dessa. Skulle detta inte göras finns det risk för att samverkan fallerar. En slutsats som Danermark och Kullberg drar är att man vid en samverkansprocess lär sig leva med skillnaderna för att få en så framgångsrik samverkan som möjligt²⁵.

Danermark och Kullberg tar upp att det vid en samverkansprocess både finns krafter som verkar för en lyckad samverkan, samtidigt som det finns motverkande krafter. Vid samverkan är det viktigt att man väger dessa krafter mot varandra, dessa kan till exempel vara att själva samverkan i sig är nödvändig, att effektiviteten ökar och att man får en större insikt om hur andra, till exempel organisationer, fungerar. Dock måste detta då ställas emot krafter som kan försvåra samverkan, då kan det istället röra sig just om makt, tradition eller enbart prestige²⁶.

Med samverkan kommer det dock att ställas olika krav på styrning och ledning för att denna skall bli så gynnsam som möjligt för ingående parter. De inblandade är inte alltid beredda på just detta. Ledningarna måste därför vara beredda på att samverkan inte enbart bringar med sig fördelar, utan det kan också generera problem, problem som man tidigare stött på²⁷

Danermark och Kullberg hänvisar i sin bok även till Bohman och Westlund från 1997. Bohman och Westlund som har erfarenheter från samverkansförsök vid barn- och ungdomsområdet har försökt sammanfatta de faktorer som underlättar samverkan. De anser att för att uppnå en lyckad samverkansprocess bör det i samarbetet finnas en samverkan mellan alla de olika nivåerna bland de berörda organisationerna. Positivt är också om berörda

²⁴ Lindberg, *Samverkan*, s.34.

²⁵ Danermark & Kullberg, *Välfärdsstatens nya arbetsform*, s.7.

²⁶ Danermark & Kullberg, *Välfärdsstatens nya arbetsform*, s.57.

²⁷ Danermark & Kullberg, *Välfärdsstatens nya arbetsform*, s.10.

inom organisationen är involverade i samverkan. Något som också gynnar samverkan är om det finns gemensamma utvecklingsprojekt samt även att det inom organisationerna drivs fortsatt utbildning²⁸.

Kajsa Lindberg ger en förklaring till att det sker samverkan inom den offentliga sektorn kan delvis bero på det symboliska värdet av själva samverkan i sig. Det kan finnas både interna och externa krav på att samverka, genom att då samverka kan man möta dessa krav från andra organisationer eller människor. Detta kan då få organisationen att framstå som både modern då man följer med samverkanstrenden samt ge ökad legitimitet²⁹.

Ser man till samverkan så är den i grunden en social företeelse, den förutsätter att människor samspelar när de träffas. Interaktion kan både ske spontant eller så kan den vara organiserad på förhand, följaktligen kan den vara mer eller mindre planerad³⁰.

Lindberg lyfter i sin bok ”Samverkan” fram SOU: 2008:118 (Förvaltningskommitténs utredning) som betonar att samtidigt som man måste underlätta för både medborgare och företag att kunna kontakta förvaltningar så måste man även förbättra förutsättningarna och möjligheterna för förvaltningar att samverka, då för att kunna göra förvaltningarna mer medborgaranpassade – då både på lokal som regional nivå³¹.

Enligt boken ” Utveckla samverkan – en bok om arbetet, arbetsplatsen och samverkansavtalet med fakta, tips och inspiration för dig i offentlig sektor” så menar författarna på att det i dagens offentliga sektor är mer viktigt med faktorer som samtal, samsyn, samverkan och samarbete än just traditionella förhandlingar och ordergivning³². Andra menar på att samverkan har kommit att bli ett tecken i tiden, då välfärdsstaten har kommit att söka sig till nya arbetsformer och nya sätt att organisera arbetet³³. Även om det inte har pratats om samverkan mellan just förvaltningar allt för länge, så har det sedan 1990-talet talats mycket om samverkan mellan arbetsgivare och fack i offentlig sektor³⁴. Förhoppningsvis är samverkan i bästa fall ett sätt som gör verksamheten mer effektiv på samma gång som det ger ökad möjlighet för delaktighet och dialog mellan olika parter. Frick listar vad som underlättar

²⁸ Danermark & Kullberg, *Välfärdsstatens nya arbetsform*, s.57.

²⁹ Lindberg, *Samverkan*, s.8.

³⁰ Lindberg, *Samverkan*, s.11.

³¹ Lindberg, *Samverkan*, s.40.

³² Sven-Henrik Kareld & Roger Petersson, *Utveckla samverkan – en bok om arbetet, arbetsplatsen och samverkansavtalet med fakta, tips och inspiration för dig i offentlig sektor*, s.13.

³³ Danermark & Kullberg, *Välfärdsstatens nya arbetsform*, s. 164.

³⁴ Georg Frick, *Samverkan i praktiken – handbok för samverkansgrupper inom offentlig sektor*, s.11.

samverkan enligt följande; ”medarbetarskap och ledarskap - tillit och respekt – kommunikation - lärande organisation, lean - effektiva möten - kunskap om den formella grunden”³⁵.

När samverkan diskuteras nämns ofta begreppet hierarki. Bakka m fl tar upp vad de kallar ”Fem teser om orsaken till hierarki i organisationer”;

1. *Hierarkin beror på storleken*
2. *Hierarkin beror på komplexitet*
3. *Hierarkin beror på inre och yttre konflikter*
4. *Hierarkin beror på att folk har behov av ledning*
5. *Hierarkin beror på klasskamp*

Den första tesen menar på att det är ofrånkomligt att större grupper skall fungera utan en hierarkisk gruppering, dock behöver inte uppgifterna i sig vara komplexa. Andra tesen menar likväl att specialister fungerar som en central del rörande hierarkin. Den tredje tesen lyfter fram att organisationer som verkar i en miljö där konkurrens och konflikter förekommer behöver ett ”organ som kan fatta beslut – och genomföra dem”.³⁶ Fjärde tesen avser att det krävs hierarki, att folk är beroende av att det finns en ledning, då detta skapar stabilitet. Till sist lyfter femte tesen upp klasskampen, en kamp om vem som ska ha rätten att leda och fördela arbetet.

När det gäller samverkan förknippas ofta denna med en samverkan där de olika organisationerna alla är jämlika i själva samverkansprocessen. Lindberg visar på att studier som behandlar och lyfter fram intressegemenskap beskriver samverkan som precis detta. Följaktligen kan samverkan beskrivas som en intressegemenskap som i grunden är icke-hierarkisk, där de olika organisationerna/aktörerna har lika villkor och ett gemensamt intresse. Där själva samverkan bygger på antagandet om att ”ju mer samverkan desto bättre”³⁷.

Ser man på hur samverkan har vuxit fram historisk inom den offentliga sektorn skapades först självständiga enheter som sedan fick behov av samverkan.³⁸ Det är därför den alltmer specialiserade organisationsuppdelning som gett upphov till ett allt större behov av samverkan mellan enheter såväl inom som mellan offentliga organisationer. Dvs. ju mer specialiserade organisationsenheter desto större krav på samverkan i komplexa frågor. Löfström uttrycker

³⁵ Frick, *Samverkan i praktiken – handbok för samverkansgrupper inom offentlig sektor*, s.11-14.

³⁶ Bakka, Fivelsdal & Lindkvist, *Organisationsteori*, s. 47.

³⁷ Lindberg, *Samverkan*, s.54.

³⁸ Mikael Löfström, *Samverkan och gränser. Studier av samverkansprojekt i offentlig sektor*, s. 17.

också att ”samverkan kan då beskrivas som ett möte mellan olika gränser.”³⁹ Där de olika gränserna kan symbolisera de ramar som respektive aktör arbetar inom såsom uppdrag, kunskap, metoder etc.

Ett annat begrepp som också lyfts fram är revir. Som konstaterats tidigare så definieras av ett revir av dess gränser. Gränsdragning vid samverkan blir således betydelse Mikael Löfström lyfter i sin studie upp gränsdragningsproblematiken. Löfström skriver att vid samverkan kan det uppstå gränser mellan de olika aktörerna, de kan bli ”tydliga eller otydliga, att de överskrids eller bevaras, att de skapas, att de förflyttas etcetera”.⁴⁰ Om aktörer inte klargör de avgränsningar som finns mellan dem, finns det risk för att de istället fortsätter att reproducera dessa.⁴¹ Löfström lyfter fram vad Björn Trägårdh skrivit, det att aktörer först och främst är intresserade av att bevaka sina gränser, att inte överskrida dessa utan istället övervaka andras.⁴²

Tanken med samverkan som en organisationsform bygger på att de olika organisationernas anslutning till samverkan är frivillig. I viss omfattning finns det modeller för hur man skall gå till väga och hur arbetet skall gå till, men färdiga modeller för hur samverkan mellan till exempel myndigheter skall genomföras finns inte, inte heller några färdiga roller för varje organisation/aktör att gå in i.

Därför kan det vid ett samverkansprojekt uppstå problem gällande var man skall dra gränsen mellan sin egen organisation till andra organisationerna, alltså var man marker gränsen mellan *vi* och ett *de*. De olika faktorer som gränsdragning främst byggs på är tre faktorer, de juridiska, de ekonomiska och de organisationskulturella. Faktorer som dessa är de som bidrar till att det finns en diskussion kring hur organiseringen av skall genomföras⁴³.

Även om samverkan verkar ha blivit en väsentlig aktivitet för organisationer och hur de skall arbeta så är samtidigt mötet över gränserna emellan inte helt enkelt. Lindberg hänvisar till Danermark och Kullberg (1999) som tar upp att organisationer kan skilja sig åt när det till exempel gäller organisationsprinciper, regelverk samt kunskaps- och förklaringsmodeller⁴⁴.

³⁹ Löfström, *Samverkan och gränser. Studier av samverkansprojekt i offentlig sektor*, s. 20.

⁴⁰ Löfström, *Samverkan och gränser. Studier av samverkansprojekt i offentlig sektor*, s.13.

⁴¹ Löfström, *Samverkan och gränser. Studier av samverkansprojekt i offentlig sektor*, s.20.

⁴² Löfström, *Samverkan och gränser. Studier av samverkansprojekt i offentlig sektor*, s.21.

⁴³ Jansson, Kihlström, Löfström, Wikström, *Gränsöverskridande samverkan – en studie av försöksprojekt i offentlig sektork*, s.12.

⁴⁴ Lindberg, *Samverkan*, s.9.

Under 1900-talet har det samhälle som vuxit fram lett till skapandet av organisationer (både offentliga som privata). Dessa organisationer är avgränsade enheter med tydliga ansvarsområden⁴⁵.

Att samverka är inte problemfritt. Att samverka innebär att samtidigt som man är tvungen att överskrida gränser organisationerna emellan, så är man även tvungen att upprätthålla och tydliggöra dem. Dock handlar det inte bara om att genomföra aktiviteter utan också att man planerar, beskriver och organiserar dessa. Man måste ha med båda delar⁴⁶.

Ser man till utvecklingen av organisering så har denna blivit alltmer avgränsad mot specifika aktiviteter eller områden. På samma gång har utvecklingen gått allt mer mot gränsöverskridande aktiviteter. Samtidigt menar Lindberg att samverkan är något vi sysslat med länge, det som nu beskrivs som samverkan är inget nytt utan gränsöverskridande aktiviteter har tidigare beskrivits i andra termer. Själva ordet samverkan är just nu på modet, samtidigt som det är bestående att organisera mellan organisationer⁴⁷.

2.2 Tidigare forskning

Ser man till tidigare forskning av samverkan så finns det sparsamt av allmängiltiga resultat och slutsatser enligt Björn Trädgårdh, som har studerat samverkan och samexistens, gällande relationer mellan operativa chefer, detta då han pekar på att det är tämligen nytt forskningsområde.⁴⁸

Samverkan har generellt sett visat sig vara problematisk. Trädgårdhs egna studie visar också på detta, då samverkan inte överhuvudtaget fungerade. Samtidigt som de ingående aktörerna respekterade varandras områden, hade man svårt att släppa in andra aktörer på sitt eget, vilket då försämrade chanserna till ett givande samarbete. Man kan konstatera att samverkan ersattes av samexistens eftersom ”individerna föredrog att hålla fast vid de egna synsätten framför att underordnande sig en gemensam men kollektiv linje.”⁴⁹

Ser man till ovanstående citat från Trädgårdhs avhandling ” Samverkan och samexistens – om relationer mellan operativa chefer”, visar det tydligt att samverkan kan hindras av man har så

⁴⁵ Lindberg, *Samverkan*, s.31.

⁴⁶ Lindberg, *Samverkan*, 97.

⁴⁷ Lindberg, *Samverkan*, s.97.

⁴⁸ Danermark & Kullberg, *Välfärdsstatens nya arbetsform*, s.12.

⁴⁹ Björn Trädgård, *Samverkan och samexistens – om relationer mellan operativa chefer*, s.9.

pass olika synsätt på hur ett arbete skall utföras att man inte gemensamt kan komma överrens om en kollektiv linje att arbeta kring.

2.2.1 Samverkan som verktyg

Även andra iakttagelser har gjorts inom tidigare samarbetsforskning.

”Den mest närliggande uppfattningen av samverkan eller samarbete är nog att de som samverkar gör det för att få någonting gjort som de annars inte skulle kunna genomföra. Man söker samarbetspartners med resurser, som på något sätt kan komplettera ens egna och som vill delta i gemensamma handlingar.”⁵⁰

Ser man till ovanstående utdrag ifrån Östen Ohlssons studie ”Samverkan och handling”, visar detta på att man vill skapa ett mervärde genom att samverka, dvs. att ett plus ett blir tre. Det skall definitivt inte kosta mer än vad det smakar, dvs. ett plus ett skall inte bli mindre än två.

Det konstateras också att det måste till en viss kritisk massa eller insats för att det skall bli något av det man vill göra införa. Samutnyttjar man inte sina resurser blir det ingenting av.

Östen Ohlssons slutsats är att samverkan fungerar som ett hjälpmedel, då för att underlätta aktivt arbete med den viktiga förutsättningen att ingående parter litar på varandra.⁵¹

2.2.2 Förutsättningarna för samverkan

Visserligen har det förekommit samverkan under en lång tid, men det är först under de senare åren som det kommit att bli något av ett imperativ inom den offentliga sektorn.⁵²

Vilka är då förutsättningarna för att samverkan skall fungera? Danermark & Kullberg pekar på de fyra faktorer som enligt Barbara Grey främjar samverkan:

- *Sammanhang i vilket samverkan bedrivs i.*
- *Hur samverkan utformas*
- *Samverkansprocessen.*
- *Sammanhålla olika samverkansaktiviteterna*

⁵⁰ Östen Ohlsson, *Samverkan och handling: studier av interorganisatoriska projekt*, s.7.

⁵¹ Östen Ohlsson, *Samverkan och handling: studier av interorganisatoriska projekt*, s.254.

⁵² Danermark & Kullberg, *Välfärdsstatens nya arbetsform*, s.33.

Lindberg hänvisar i sin tur till Wikström (2001) som lyfter upp att det som ändå är viktigast för att samverkan skall bli lyckad är i grunden att det finns ett åtagande och ett engagemang bland deltagarna, då antagligen dessa bär på olika föreställningar om samverkan skall leda till i arbetet⁵³.

För att samverkan skall kunna fungera väl mellan de olika organisationerna krävs det att man både vill och kan sätta sig in i problem från olika perspektiv. Annars riskerar man att ytterligare cementera yrkesrollen då man då man istället kommer att företräda en unik kompetens, då satt i relation till de man samverkar med⁵⁴. För att samverkan skall fungera krävs det givetvis också att man har förtroende för varandra⁵⁵.

Sedan finns det också faktorer som hämmar samverkan. Det kan röra sig vagt formulerade mål mellan organisationerna, olika kunskapstraditioner – alltså olika kompetenser, men även också skilda professionella mål. Även den ekonomiska aspekten måste uppmärksammas då det kan finnas skilda intressen, men även skilda organisatoriska strukturer som i sig kan leda till att ansvarsfördelningen mellan de olika organisationerna kan brista. Det finns således risk för en asymmetrisk relation mellan de samverkande. Uppenbara faktorer som dålig samordning, hög personalomsättning eller för hög arbetsbelastning kan också försämra förutsättningarna för en bra samverkan⁵⁶, eller som Kullberg och Danermark uttrycker det: För att nå en framgångsrik samverkan handlar mycket om att kunna identifiera skillnader mellan de som samverkar och då anskaffa sig kunskap om hur detta kan hanteras⁵⁷.

Som tidigare nämnts i uppsatsen finns det naturligtvis både för- och nackdelar även med samverkan. Inledningsvis kan sägas att samverkan i offentlig sektor möjliggör för myndigheter att avstå från dubbelarbete, vilket borde leda till arbetsbesparingar⁵⁸. Vidare konstateras att samverkan ger möjlighet för kunskapsutbyte vilket bör utveckla de samverkande parterna⁵⁹. Andra uppfattningar om samverkan är mer inriktade på att de samverkande parterna är egoistiska då de samverkar för sin egen nytta skull⁶⁰. Vid samverkan

⁵³ Lindberg, *Samverkan*, s.58.

⁵⁴ Lindberg, *Samverkan*, s.58.

⁵⁵ Lindberg, *Samverkan*, s.58.

⁵⁶ Danermark & Kullberg, *Välfärdsstatens nya arbetsform*, s.55.

⁵⁷ Danermark & Kullberg, *Välfärdsstatens nya arbetsform*, s.168.

⁵⁸ Lennart Jansson et al, *Gränsöverskridande samverkan – en studie av försöksprojekt i offentlig sektork*, s.37.

⁵⁹ Lindberg, *Samverkan*, s.43.

⁶⁰ Lindberg, *Samverkan*, s.55.

mellan olika organisatoriska strukturer blir det också viktigt att vara tydlig på hur beslutsgången är.⁶¹

Det finns givetvis också nackdelar med samverkan. En del samverkansprojekt kan synas vara utopiska med en övertro på samverkans effekter. Misslyckad samverkan kan därför leda till besvikelse, personliga misslyckanden i karriären samt intressekonflikter.⁶² Samverkan sker inte alltid heller på samma villkor. En del av parterna kan tyckas åka ”snål-skjuts” på andras bekostnad.⁶³

Sammanfattningsvis kan fördelarna med samverkan listas enligt följande:

- ökad professionalitet
- ökat intresse för långsiktiga lösningar och långsiktiga resultat
- fördjupning av den egna kompetensen och överblick av andras⁶⁴.

Det går att urskilja följande motiv eller orsaker till samverkan:

- praktiskt
- mode, legitimitet
- tvunget, nödvändigt
- effektivitetsskäl

Samverkan mellan två eller flera parter ställer höga krav på kommunikation. För att skapa en effektiv samverkansprocess krävs att man enas om en gemensam terminologi och likaså ett ömsesidigt tillvägagångssätt (process). Allt för att ingående parter skall få en samlad och gemensam bild.⁶⁵ Detta leder ofta till en ökad fokus på relationer mellan parterna och själva samverkansprocessen⁶⁶.

2.2.3 Nätverksteori

I artikeln ”Wanted: A Good Network Theory of Policy Making” lyfter författarna Kenis och Raab fram nätverksteorin, som går att relatera till begreppet samverkan. Nätverk har länge

⁶¹ Lindberg, *Samverkan*, s.55.

⁶² Lindberg, *Samverkan*, s.60.

⁶³ Lindberg, *Samverkan*, s.62.

⁶⁴ Danermark & Kullberg, *Välfärdsstatens nya arbetsform*, s.53.

⁶⁵ Lindberg, *Samverkan*, s.61.

⁶⁶ Lindberg, *Samverkan*, s.63.

setts som ett viktigt ”verktyg inom offentlig verksamhet”, detta för att kunna ”integrate differentiated actor systems and to adjust to problems that cannot be tackled by existing formal institutional configurations”⁶⁷.

Kenis och Raab betonar i sin artikel att det saknas ytterligare teoribildning kring nätverksteori. Författarna framhåller att teorin kring nätverk måste utvecklas för att i framtiden kunna bli ”komplett” och mer användningsbar (något som Kenis och Raab anser sig vara långt bort). För att kunna genomföra detta skulle det krävas att man stakar ut tydliga riktlinjer för hur man skall se på nätverksteori och hur man skall gå till väga för att i framtiden kunna få större nytta av teorin. Idag finns det många individuella studier som ger en allt för begränsad bild av verkligheten enligt författarna.

”From such a perspective, theory is not just a storehouse of information but theory itself actively performs two crucial roles in generating the information that is stored within it: first, by specifying the factors one should be able to measure before doing research and theory serves after the research is done, as a common language into which the results may be translated for purposes of comparison and logical integration with the result of other researchers”⁶⁸.

Viss tidigare forskning gällande nätverksteori lyfter Kenis & Raab fram. Det var under 1980-talet nätverksteori fick sitt genomslag, så som, *“Organizational State”* från 1987. Dock går diskursen kring nätverksteorin kortfattat att beskrivas enligt Kenis och Raab som följande:

”Although the use and the understanding of the network concept varies greatly, a lowest common denominator in the understanding of a policy network can be seen in the definition of a network as a set of actors who are linked by relatively stable relationships of a non-hierarchical and interdependent nature. These actors share common interests with regard to a policy and exchange resources to pursue these shared interests acknowledging that co-operation is the best way to achieve common goals (Börzel 1998:254)⁶⁹.

⁶⁷ Patrick Kenis & Jörg Raab, *Wanted: A good theory of policy making*, s.2.

⁶⁸ Kenis & Raab, *Wanted: A good theory of policy making*, s.2.

⁶⁹ Kenis & Raab, *Wanted: A good theory of policy making*, s.11.

Slutligen går det att göra följande uppdelning, utefter sju stycken indelningar:

- I. The strong involvement of private and societal actors led to a wider perspective from a state centered to a more encompassing perspective of public policy making.
- II. Almost all studies see organizations or parts of them as the main actors and conceptualize them as corporate actors and more technically as nodes in the network.
- III. "Network" is often used as an empirical tool to qualitatively or quantitatively describe social and political structure.'
- IV. There are only few studies in which "network" is used as the independent variable, i.e. in which policy outputs or outcomes are explained with certain structural features of the policy making arrangement. Moreover, there are hardly any studies, in which the outputs or outcomes are evaluated in terms of effectiveness whatever the criteria might be.
- V. Although a lot of studies have been conducted in the field of environmental policy, there does not seem to be an exclusive concentration on specific policy fields.
- VI. There are only very few studies which look at policy making with a network perspective in the US context.
- VII. However, we see some promising empirical work in public management in the US, i.e. more in the area of implementing than formulating policies. This is due to the fact that deregulation and privatization in the provision of public services has progresse."

Dock betonar författarna att det inte ännu har kommit fram en vidare generell teori som behandlar nätverk.⁷⁰ Detta skulle i så fall kunna till en början genomföras genom att man genom logiskt insättande gick igenom en övergripande mängd av observationer.

Man lyfter också fram frågan om vad verkligen nätverk är och hur de påverkar oss. Det går att sammanfatta vad Anis och Raab försöker säga genom att," From the analysis above we can

⁷⁰ Kenis & Raab, *Wanted: A good theory of policy making*, s.16.

safely conclude that the “network theory of policy-making” storehouse is rather empty”⁷¹. Då själva uppbyggnaden av teorin (även om den introducerades under 1980-talet) fortfarande är i ett tidigt stadium.

På frågan om vi egentligen förväntar oss för mycket angående nätverk och samverkan svarar författarna både ”ja och nej”. Först:

“On the one hand there is a constant and increasing stream of claims from the academic and practice literature that relations and networks are important in the functioning, process and outcome of policy making.”

Dessutom påpekas att:

“On the other hand, network analysis develops more and more sophisticated and widely used methods for describing and analyzing relational structures (also in the field of policy making)”.

Dock avslutar man med att vi just nu förväntar oss för mycket av hur mycket man kan få ut av att använda sig av nätverksteori. Huvudargumentet är att det krävs mycket att utveckla en ”rik” teori. Det är en mödosam och lång ”resa” som måste genomföras för att göra det möjligt.

2.3 Teorisammanfattning och val av teorier

Trots Kenis & Raabs konstaterande att det allmänt är svårt med samverkan och att det finns förvånansvärt få teorier angående nätverk, finns det ändå ett antal teorier varför samverkan sker. Samverkan sker bland annat för att det är en etablerad lösning, det kan vara en vedertagen policy/koncept, det kan vara ett övergripande krav, en legitim lösning vid komplexa frågor, ett sätt att komplettera resurser, det anses som en effektiv arbetsmetod som skapar mervärde eller helt enkelt för att samverkan uppfattas som ett hjälpmedel. De teoretiska förväntningarna i denna uppsats är att förvaltningarna åtminstone skall svara i linje med någon eller några av ovanstående anledningar.

Vidare finns ett antal teorier för samverkan som relaterar till faktorerna makt, tvång och hierarki och hur dessa påverkar samverkan. Dessa faktorer kan antas påverka hur aktörerna uppfattar maktrelationer inom samverkan. Maktfaktorn som en kraft vid samverkan (Danermark) anser jag vara central och intressant att studera hur förvaltningarna uppfattar

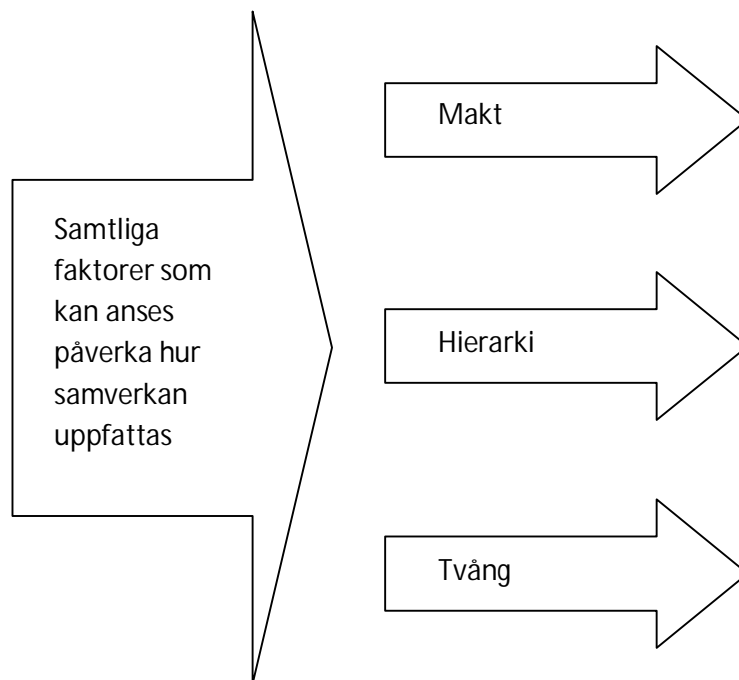
⁷¹ Kenis & Raab, *Wanted: A good theory of policy making*, s.20.

maktrelationer, existerar de, är det jämlikt mellan förvaltningarna, måste någon ha mer makt? Vidare återfinns hierarki som både viktig och motstridig faktor. Det senare i och med Bakkas och Lindgrens motstridiga teorier angående samverkan (hierarkisk vs. icke-hierarkisk), dvs. upplever förvaltningarna samverkan som hierarkiskt eller icke-hierarkisk? Slutligen har tvångsaspekten valts som ett perspektiv då den återfinns hos Lindgren och Olivers. Ovanstående teorier är således medvetet valda och det finns anledning att förvänta sig att dessa aspekter återfinns i hur aktörerna upplever maktrelationer inom samverkan, dock kanske med olika resultat med tanke om man som aktör (förvaltning i detta fall) haft egen makt (alternativ påverkats av annans makt), var i en eventuell hierarki man befunnit sig och om man slutligen upplevt samverkan som ett negativt tvång eller som en positiv nödvändighet.

2.4 Analymodell

Vid frågeställningen avseende hur samverkan uppfattas med avseende på maktrelationer, har jag således valt att filtrera empirin avseende på faktorerna makt, hierarki och tvång.

Nedanstående mycket enkla figur syftar till att försöka sammanfatta tillvägagångssättet i en analysmodell.



Figur 1 Valda faktorer vid analys av maktrelationer inom samverkan

3 Metod

Med metod avses följande: ”Hur författaren formulerar sitt problem, sitt syfte, sina frågeställningar och inte minst sina avgränsningar har betydelse för den metod som används. Vissa problem kräver helt enkelt vissa metoder och ett visst material om de skall vara möjliga att analysera och undersöka. Ibland är det kanske en kombination av metoder och material som ger det mest tillförlitliga svaret på frågeställningarna.⁷²

I detta kapitel kommer jag att redovisa min metod. Jag har valt att dela upp kapitlet i en rad olika underrubriker, detta för att göra metodkapitlet tydligt.

3.1 Val av metod

Jag har använt mig av en kvalitativ induktiv studie. Då i form av en fallstudie, av fyra olika förvaltningar i Göteborg. I uppsatsen har jag valt att använda mig av en kvalitativ metod, detta i form av en semistrukturerad intervju. En semistrukturerad intervju kan gynna intervjuaren genom att den inte tillåter allt för ledande frågor och låter den intervjuade i viss mån också styra samtalet. Detta då jag i min uppsats har valt att genomföra 11 st intervjuer. Dessa intervjuer har genomförts med tjänstemän på varje förvaltning som jag valt att undersöka, alla intervjuer har genomförts enskilt. Jag hade innan arbetets början för avsikt att genomföra 12 stycken intervjuer, då 3 personer från vardera förvaltningen. Vid en av förvaltningarna fick jag endast tillgång till två intervjupersoner, då jag vid upprepade tillfällen inte fick svar från en tilltänkt tredje intervjuperson valde jag att nöja mig med två intervjuobjekt, då jag också ansåg mig vara nöjd med de intervjuer som jag trots allt genomfört. En av intervjuerna som genomfördes på lokalförvaltningen var två intervjupersoner närvarande, intervju tillfället slog således samman. Detta då de intervjuade föredrog detta, och då jag inte såg någon anledning till att detta skulle påverka intervju negativt.

Vid varje intervju har jag använt mig av en intervjuguide⁷³. Intervjuerna har varit semistrukturerade, vid intervjuerna har jag valt några bredare områden istället för att precisera varje fråga. Positivt med att inte använda sig av exakta frågor är också att du tillåter intervjupersonen resonera öppet och samtidigt motiveras att hålla samtalet levande samtidigt som man undviker att få en alltför förd intervju. Samtidigt har det funnits tillfällen då jag valt

⁷² Ann-Marie Ekengren & Jonas Hinnfors, *Uppsatshandbok – hur du lyckas med din uppsats*, s.11.

⁷³ Esaiasson, Gilljam, Oscarsson & Wängnerud, *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*, s.264.

att ställa följdfrågor kring ett visst ämne. Frågorna har varit liknande vid varje intervju, men har fått anpassats till varje enskild intervjuperson, för att på så sätt kunna få ut mer av själva intervjun.

Jag har även valt att använda mig av mötesprotokoll som har diariförts under själva miljöprogrammets gång. Detta för att få en bättre inblick i hur själva samverkan har sett ut men också för att också se det som ytterligare information för att kunna svara på mina frågor kring samverkan. Den dokumentation jag tagit del av har varit från sex stycken arbetsgrupper, samrådsgrupper och styrgrupper. Förutom mötesprotokoll har jag även studerat diverse presentationer från mötena.

3.2 Val av fall

Som fall har jag valt att studera samverkan mellan fyra av Göteborgs fackförvaltningar i samband med utformningen och genomförandet av miljöprogrammet där flertalet av fackförvaltningar, stadsdelar och enstaka bolag medverkar. Centralt för valet var studieobjektets aktualitet, då i form av att samverkansprojektet fortfarande var pågående i sig samt även att samverkan som fenomen för tillfället är tidsenligt⁷⁴. Vad som också spelade in i valet av fall var att det öppnade upp för kommande forskning, samt även det stora deltagandet av fackförvaltningar i samverkansprocessen. Samverkan inom miljöprogrammet representerar här på ett tydligt sätt samverkan som är bestämd från en högre kommunal nivå. Göteborgs Stads miljöprogram 2012 är framtaget i samarbete med ett 30-tal förvaltningar och bolag. Man förväntar sig även att kunna vidareutveckla samverkan och dessa olika former mellan näringsliv och andra organisationer. Ser man till det uppdrag miljö- och klimatnämnden har så är detta främst att vara stödjande och samordna arbetet gällande de miljöstrategiska frågorna⁷⁵. Det finns också styrdokument, projekt och processer vilka också är relevanta inom miljöområdet⁷⁶. Samtidigt som dessa olika dokument och processer existerar finns det ändå en risk för olika målkonflikter parter emellan, ” Göteborgs Stads nämnder och styrelser har olika uppdrag liksom styrdokument har olika syften och mål”⁷⁷. Vid varje åtgärd har man tagit fram en beskrivning/information för föreslagna åtgärder, samtidigt som det finns åtgärder vilka inte kan genomföras utan reglementen och direktiv⁷⁸.

⁷⁴ Lofström, *Samverkan och gränser. Studier av samverkansprojekt i offentlig sektor*, s.7-8.

⁷⁵ Göteborg stads miljöprogram, s.4.

⁷⁶ Göteborg stads miljöprogram, s.5.

⁷⁷ Göteborg stads miljöprogram, s.5.

⁷⁸ Göteborg stads miljöprogram, s.24.

Ser man till Göteborgs Stad så är denna uppdelad i förvaltningar men även en rad olika kommunala företag med sammanlagt 48600 anställda. Göteborgs Stad är uppdelat i 10 olika stadsdelsförvaltningar och dessutom finns det lite över 20 stycken olika fackförvaltningar samt även omkring ett 30 olika bolag. I den dagliga verksamheten är det stadens olika förvaltningar som utför arbetet. Fackförvaltningarna leds i sin tur av ett antal politiska sammansatta nämnder och styrelser, vilket har samma proportionella mandatfördelning som kommunfullmäktige. Bland dessa 20-tal olika förvaltningar valde jag att avgränsa uppsatsen till fyra fackförvaltningar. I centrum hamnade Miljöförvaltningen då just denna förvaltning samverkar och samarbetar med ett flertal av de övriga fackförvaltningarna i staden då många av organisationens "handlingar" indirekt berör andra förvaltningarnas arbetsområden. Studerar man till Miljöförvaltningens uppdrag i Göteborgs Stad inser man varför man indirekt är tvungna att samverka och samarbete med de andra förvaltningarna. Några av de olika uppdrag som Miljöförvaltningen punktar upp på sin hemsida är följande:

Vi utför uppdraget genom att

- *arbeta med livsmedelskontroll och miljötillsyn*
- *övervaka och rapportera miljötilståndet*
- *leda stadens miljöstrategiska processer*
- *föreslå åtgärder och beslut inom miljöområdet*

Samtidigt som Miljöförvaltningen utför sina uppdrag är man tvungen att samarbeta med andra förvaltningar, då främst förvaltningarna Trafikkontoret, Stadsbyggnadskontoret men även förvaltningar som Lokalförvaltningen. För varje åtgärd som krävs visas också vilken förvaltning eller bolag som är huvudansvarig för att åtgärden genomförs. Detta blir om inte annat aktuellt då Miljöförvaltningen presenterade Göteborgs Stads första miljöprogram. Även om det är specifikt Miljöförvaltningen som har fått till uppdrag att ta fram ett miljöprogram så är det inte bara denna förvaltning som kommer att kunna genomföra hela uppdraget på egen hand. Det krävs att man inom Göteborgs Stad och att man inom förvaltningar i sitt arbete samverkar för att kunna nå upp till de framtagna målen. I miljöprogrammet går det att läsa följande:

"Samverkan är basen för hela miljöprogrammet, under framtagandet, liksom under genomförandet. Det är första gången vi tar fram ett miljöprogram för Göteborgs Stad och mycket fokus har legat på att tillsammans hitta gemensamma lösningar på gemensamma

problem. Miljöprogrammet är framtaget i samarbete med ett 30-tal förvaltningar och bolag i staden.”

Miljöprogrammet beskrivs som ett paraply där hela stadens miljöarbete samlas under och sätter således stora krav på att samverkan mellan flertalet av fackförvaltningarna. Följaktligen måste samarbete etableras, planeras och genomföras i praktiken för att de uppsatta miljö kvalitetsmålen skall kunna bli verklighet i framtiden.

Samtidigt som det krävs att samverkan skall ske mellan dessa olika förvaltningar så ser man att de ligger på samma nivå i organisationen, de är alltså horisontella. Studeras teorier om samverkan så tas det ofta upp att det vid samverkan mellan olika organisationer skall vara jämlikt för att man skall kunna nå ett framgångsrikt samarbete. Detta då alla organisationer ligger på samma nivå och att det inte skall finnas någon hierarki mellan de olika enheterna som samverkar. Utifrån detta påstående inom samverkansteorin är de studerade fackförvaltningarna positioner inom organisationen jämbördiga.

Utgångspunkten har varit att utgå ifrån rådande situation inom miljöprogrammet och att det bedrivs som samverkansprojekt. Då delar av samverkansteorin utgår ifrån att det skall vara jämlikt mellan de olika parterna gällande samverkan, vill jag ta reda på hur det ser ut mellan Miljöförvaltningen och de andra förvaltningarna (Trafikkontoret, Stadsbyggnadskontoret och Lokalförvaltningen) då gällande projektet och där samverkan är nödvändig. Inledningsvis konstateras det att det formellt inte finns någon hierarki mellan de olika förvaltningarna, men samtidigt har Miljöförvaltningen ett utpekat samordningsansvar. Man kan också förmoda att någon av förvaltningarna är högre i rang avseende vissa frågor. Om så är fallet, hur ser denna hierarki ut? Då syftet med uppsatsen är dels att förklara varför samverkan behövs, med utgångspunkt hur de ingående aktörerna i ett samverkansprojekt uppfattar helheten samt dels att undersöka om samverkan uppfattas som jämlik ur ett aktörsperspektiv får Göteborgs Stads miljöprogram anses vara ett lämpligt studieobjekt för studium av samverkan inom offentlig sektor. Miljöprogrammet aktuellt då det pågår nu och då det omfattar mycket samverkan mellan kommunala förvaltningar.

3.3 Urval

Utgående från miljöprogrammet framkom det att följande fyra förvaltningar skall samverka och var därmed lämpliga för min uppsats.

- Miljöförvaltningen
- Stadsbyggnadskontoret
- Trafikkontoret
- Lokalförvaltningen

Det finns förvisso flera samarbetspartners inom miljöprogrammet, men ovanstående är centrala aktörer. Inom dessa förvaltningar har sedan följande personer intervjuats.

Miljöförvaltningen:

- Hans Kjellstenius – ekonomichef
- Pernilla Hellström - enhetschef stadsmiljö
- Ann-Marie Ramnerö - avdelningschef stadsmiljö.

Stadsbyggnadskontoret:

- Gunnar Persson - stadsbyggnadschef
- Annette Palle - informationschef verksamhetsstyrning
- Christina Malmberg - HR-chef verksamhetsstyrning

Trafikkontoret:

- Anders Roth - miljöchef
- Anna Boberg – enhetschef plan- och exploateringsenheten

Lokalförvaltningen:

- Nina Jacobsson Stålheim - utvecklingsledare energi & miljö
- Malin Östblom – miljösamordnare
- Dan Ervall - enhetschef vid lokalförvaltningen.

Ovanstående personer har valts ut inom respektive förvaltning då de ansetts lämpliga att intervjua med avseende på samverkansfrågor inom Göteborgs kommun. Bland de utvalda är förhållandevis många chefer eller personer med en ledande ställning. Dessa chefer borde ha

en stor insikt i samverkansarbetet mellan förvaltningarna, även om de inte alltid deltar i själva arbetet. Detta urval kan diskuteras. Själva urvalet av intervjupersoner skedde inom förvaltningarna. Jag har således fått dessa personer mig tilldelade.

3.4 Intervjuguide och intervju effekt

Vid genomförandet av intervjuer har jag valt att använda mig av en intervjuguide. Samtidigt har jag undvikit att ställa ledande frågor till de intervjuade, detta för att inte påverka min trovärdighet och minska risken för en intervju effekt.⁷⁹

Den använda intervjuguiden har genomgående anknytning till undersökningens problemställning, detta är betydelsefullt då man försöker skapa en levande diskussion i ämnet och motivera intervjupersonen att berätta om sina erfarenheter.⁸⁰

⁷⁹ Ekengren & Hinnfors, *Uppsatshandbok – hur du lyckas med din uppsats*, s.88.

⁸⁰ Esaiasson et al, *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*, s.264-267.

4 Empiriredovisning för olika förvaltningar

I detta kapitel kommer empirin att redovisas. Utgångspunkten är att med hjälp av intervjumaterialet redovisa det resultat utgående från frågeställningarna som erhållits från respektive intervjuperson hos specifik förvaltning. Vidare analys utförs i senare i separat kapitel. Detta för att läsaren själv skall kunna bilda sig en egen uppfattning, utan att bli påverkad av mina egna tankar. Empirin redovisas per frågeställning och inom varje frågeställning redovisas resultaten per förvaltning. Detta då upplägget blir tydligare och för att möjliggöra detektion av eventuella skillnader dem emellan. Först ut är miljöförvaltningen, följt av stadsbyggnadskontoret, trafikkontoret och lokalförvaltningen. De frågor som ställts kommer delas upp efter olika teman, då först hur förvaltningarna ser på samverkan generellt och varför de samverkar överhuvudtaget. Därefter följer redovisning av hur förvaltningarna uppfattar maktrelationer inom samverkan, då specifikt hur de kopplar samverkan med avseende på aspekterna tvång/nödvändighet, hierarki och makt.

4.1 Varför samverka?

4.1.1 Miljöförvaltningen

Ser man först till varför man samverkar från första början har jag fått liknande svar inom Miljöförvaltningen, ”*egentligen är samverkan grunden till allt*” eller att ”*i våra uppdrag bygger det ofta samverkan på olika led*”. Mycket handlar enligt de intervjuade om att man tillsammans ska göra det bästa tänkbara för medborgarna, och då är samverkan ett verktyg för detta, då många verksamhetsområden tangerar och berör varandra. Eller som en av de intervjuade uttrycker det:

”(...) sen kan man säga att hela vårt arbete bygger på att vi ska samverka och få med oss andra, för vi gör ju det väldigt lite själva på Miljöförvaltningen om man säger så. Det är inte vi som gör sakerna, vi ska få andra att göra”⁸¹.

Samtidigt måste man vara medveten om att samverkan tar mycket av ens tid. Och att viljan att förstå varandra är viktigt. Något som också poängteras är att det är viktigt att ha gemensamma mål med vad man vill uppnå med samverkan, att man vet sin roll – och varför man har just den rollen i samverkansgruppen, vad är min roll – vad skall jag göra här?

⁸¹ Ramerö, Ann-Marie, avdelningschef stadsmiljö; Intervju 2012-11-23.

Samverkan är ett måste då man lyfter fram att det i miljöprogrammet finns 217 åtgärder, var av dryga 160 bygger på att man skall få ”andra” att genomföra dem. Ann-Marie pekar på att man mellan förvaltningarna är beroende av varandra och varandras kunskap. Gällande samverkan och alternativ till detta låter svaren lika varandra, ”*det verkar ju inte optimalt att det skall vara på det sättet. Du kan ju på många sätt motverka varandra.*” Man menar då på att samverkan hjälper en att belysa problem samtidigt som man minskar risken för suboptimering. Något som man också lyfter fram är att i samverkan är kommunikation är ”a och o”, det är inte alltid ”*sista poängen i miljökunskap*” som är det viktigaste, utan också att budskapet kan nå över till den andra parten, det är avgörande att man kan uttrycka sig begripligt. Här lyfter man fram att man har jobbat med frågor som utbildning, att bli bättre på att kommunicera – rent generellt och att man skall vara tydlig när man t.ex. presenterar en fråga. Samtidigt menar man på att det saknas ett alternativ till att samverka, respekt och förståelse lyfts vidare fram som viktiga faktorer för att samverkan skall kunna bli gynnsam. När vi diskuterar samverkan förvaltningar emellan kom det upp att man på Miljöförvaltningen gjort en utvärdering av själva samverkansprocessen, så här långt, ”*utvärderingen visade att man var delaktigt, fick föra fram idéer och åsikter*”.

Sett historiskt har det kommit att bli mer samverkan, från mitten av 1980-talet verkar det ökat, att man inom staden har upplevt en accelererande nödvändighet av att samverka. Då miljöfrågan har kommit att bli allt mer aktuell, har behovet av samordningen mellan de olika förvaltningarna och bolagen ökat, det finns inte några ”stuprörsfrågor”, alla påverkar alla.

Miljöprogrammet har haft en samrådsgrupp bestående av chefer på avdelningsnivå, där man har kunnat stämma av frågorna fortlöpande. De har senare efter diskussion i gruppen kunnat förankra informationen hemma i sin organisation. Sen har det också funnits styrgrupper från vissa förvaltningar, då på direktörsnivå. Det har varit viktigt att frågorna har kommit in i ledningsgrupperna.

Man menar på att man måste kalla det projekt, då det är många andra aktörer som deltar, som inte är ordinarie i verksamheten. Man framhåller dock att man inte har en renodlad projektorganisation, med en projektledare också ansvarig för projektbudget. En projektledare har funnits, Lotta Silver, som arbetat utefter en projektplan dock utan kontroll gällande budget. Det senare har Pernilla Hellström, projektledarens chef, haft. Man arbetade enligt stadens projektmodell, även om projektledaren då inte hade något ansvar gällande budget. Sen lyfter man fram att det är en fråga hur noggrann man är med definitionen av projekt, och

påpekar att folk utifrån den privata verksamheten kanske inte skulle tycka att miljöprogrammet är ett projekt i den meningen. Detta då t.ex. ett projekt skall vara avgränsat i tid och miljöprogrammet kan bli ett löpande arbete då man kommer följa upp det år efter år. Väl när det skall uppdateras får det bli ett nytt projekt.

Vid starten av miljöprogrammet valde man att bjuda in alla till samverkan. Då talade man om hur mycket tid man beräknade att arbetet skulle ta. Detta för att varje ansvarig chef skulle veta med sig att vederbörandes enhet kunde komma att behöva avsätta en stor mängd arbetstid. Detta för att slippa att någon ansvarig skulle bli överraskad och inte hinna med arbetet.

Ser man till vilken nivå det samverkande låg på inom projektet:

”Uppdraget ägs ju av oss, vi ansvarar för uppdraget. Så vi har ju så klart den största..., det är vi som måste se till att arbetet blir gjort. Därför måste vi bygga upp en bra relation så vi kan ha den samverkan som krävs. För vi kan inte skriva innehållet själva⁸².”

4.1.2 Stadsbyggnadskontoret

Ser man till vad de anställda vid stadsbyggnadskontoret anser varför man samverkar så är deras beskrivningar inte helt olika dem jag tidigare fått från Miljöförvaltningen.

Inom stadsbyggnadskontoret inser man att det i grunden är så pass komplexa frågor man hanterar att det måste lösas, då genom samverkan. Man lyfter fram att det inte bara är en aktör som sitter på lösningen. Men även att det beror på att man då har valt att ha olika förvaltningar så måste det till samverkan, detta är ett måste. En av de anställda, Gunnar Persson, nämner att han tidigare har jobbat i Eskilstuna, där man har valt att slå ihop flera förvaltningar och då organisatoriskt skapat samverkan på det sättet. Han menar på att hopslagna samhällsbyggnadsförvaltningar blivit allt mer populärt, då i stora städer som är snäppet under Göteborg, såsom Uppsala och Linköping. Men att Göteborg är för stort för att slå ihop många av förvaltningarna i en ”samhällsbyggnad” då det hade funnits risk för ett skalproblem, och då återstår bara alternativet att samverka.

”Vem är det som fattar beslut om saker och ting, vem är det som finansierar, vem är det som utför det rent praktiskt⁸³?”

⁸² Pernilla Hellström, enhetschef stadsmiljö; Intervju 2012-11-05.

⁸³ Gunnar Persson, stadsbyggnadschef; Intervju 2012-11-07.

På stadsbyggnadskontoret är man beroende av varandra när man jobbar. Man lyfter fram ett fiktivt exempel. Skulle de bygga om centralen så skulle det innebära att man måste dra om ledningar, man skulle behöva göra om trafiken, men även se över arkitekturen och även se till miljöfrågor i stort, alla dessa frågor/ärenden är beroende av varandra. Man lyfter fram att vid samverkan, då inte förvaltningarna har slagits ihop, krävs det att man skall arbeta effektivt tillsammans, man skall samverka med varandra. Detta skall i sin tur leda till en snabbare leverans, bättre kvalitet och leveranssäkerhet – att man verkligen levererar.

”Det ger bättre resultat, men det kan kosta mer att samverka. Ser man till vår tid, så sitter vi i väldigt mycket möten, väldigt mycket är samverkan⁸⁴.”

Ser man till miljöprogrammet som projekt, så uppfattar man det som att miljöprogrammet är skapat genom en tankesmedja. Då Miljöförvaltningen i sig saknar operativ ledning. När man drar igång ett projekt, i form av ett miljöprogram så framhåller man att det också måste finnas resurser och handling att sätta bakom. Speciellt viktigt vid ett projekt är att det är många aktörer som är med och förankrar programmet. Man betonar också att det vid ett projekt är viktigt att man gör en plan på ett tydligt sätt, så att det man skall uppnå blir tydligt och nödvändigt.

”Men en del i arbetet är också att göra det, annars finns det en risk att det bara blir snack⁸⁵.”

Samtidigt som det krävs en oerhörd tankemöda för att få fram en bra plan så finns det också en risk för att program som miljöprogrammen inte blir genomförda. Man kan tycka att tonvikten ibland ligger för mycket på att skapa ett miljöprogram, och att det kan finnas risk för att ett sådant program kan sakna handlingskraft. Det senare krävs för att programmet skall kunna påverka. Man understryker samtidigt att vid ett projekts startpunkt, så handlar det mycket om vad politiker vill, att deras jobb är att tänka och drömma stort – men att risken då blir att man överbudgeterar allt, man sätter mål som man aldrig klarar av. Men åter till skrivandet av programmet, själva projektet. Den som har hand om själva projektet har i någon slags mening mer makt, för det är indirekt de som kan definiera agendan. Den organisation som har projektledaren får ju då ett visst övertag. Då man kan bestämma vart de primära frågorna ligger. Men samtidigt framhåller man att det är motiverat att det är någon som ”sitter

⁸⁴ Gunnar Persson, stadsbyggnadschef; Intervju 2012-11-07.

⁸⁵ Gunnar Persson, stadsbyggnadschef; Intervju 2012-11-07.

vid ratten” vid ett projekt, då det är många olika parter som måste samsas om ett gemensamt beslut. Viktigt vid ett projekt är också att man måste ha förmågan att kunna genomföra det, man måste se vilka konsekvenserna blir av projektet.

4.1.3 Trafikkontoret

Trafikkontoret har som de andra förvaltningarna en liknande uppfattning om av vad som är viktigt för att samverkan skall fungera. Först och främst anser man att det är viktigt med tydliga roller i själva samverkan, att man också är tydlig med vem det är som har mandat. Man tar även upp att det vid ett projekt är viktigt att en projektledare kan se till helheten, för att därigenom kunna se till allas intressen men också kunna driva ett projekt framåt. Detta samtidigt som man måste vara kapabel till att göra kompromisser i arbetet. Trafikkontoret tar upp att tidigare har miljöfrågan kännetecknats av att vara något splittrad. För att samverkan skall kunna bli så bra som möjligt anser man att det krävs att någon får en tydlig samordningsroll, och detta anser man att Miljöförvaltningen har fått, då gällande klimatarbetet och arbetet med strategiska miljöfrågor. Detta anser man ha gynnat samverkan. Viktigt är också att man är tydlig i sitt arbete, något som man kan uppleva att det tidvis brister då man har tidsbrist. Man lyfter själv fram ett exempel från trafikkontorets egna samverkansroll, då inte i miljöprogrammet, utan gällande sitt ansvar vid biltrafikmål och användningen av fossila bränslen i trafiken. Här har man själva fått en ”processägarroll”, och har på så sätt kunnat gå ut och samverkat i en tydlig roll. I brist på en tydlig roll har man tidigare riskerat att man inte alls har fått med sig alla i samverkan. Dock påpekar trafikkontoret att man inte nödvändigtvis måste visa sin styrkeposition bara för att, utan att den skall ses som en sista utväg om samverkan visat sig att inte alls fungera. Målet skall istället vara att skapa ett öppet forum där alla kan komma till tals och kunna tillföra något. Detta sig bidrar till att man skapar en delaktighet bland ”aktörerna”, så långt som möjligt i samverkan, samtidigt som man måste våga agera om det ”bränner till” och visa vem som faktiskt bestämmer.

När det gäller samverkan på den egna förvaltningen ser man tydligt att man har börjat samverka i allt större utsträckning. ”Vi samverkar mycket mer nu, skulle man kunna säga”. Genom att samverka kan man också spara tid, då man ges möjligheten att i själva processen lufta sina tankar. Man lyfter fram att om man är överrens om de frågor man skall arbeta med så går allt mycket smidigare än om folk hade suttit i var sitt hörn, sådant kan leda till frustration.

Alternativen till att inte samverka är få. Trafikkontoret anser att man i dagsläget är tvungen att samverka över förvaltningsgränser. Ett annat alternativ som skulle vara möjligt vore i så fall om man valde att skapa en ”jätteförvaltning”, där alla delar slogs ihop till en, alltså en fullskalig omorganisering.

”Vi har redan ett bra förhållande till Miljöförvaltningen, vi har alltid lyssnat mycket på dom, och de har nog alltid tyckt att vi har haft bra ambitioner. De lyssnar verkligen jättemycket på vad vi tycker och tvärtom för den delen. Jag känner inte att det är något problem att nån får samordningsansvaret, för det har jag tyckt länge att vi behöver⁸⁶”

Ser man till projekten som trafikkontoret har varit delaktiga i (då främst miljöprogrammet) så tar man upp att det är ett flertal olika projekt som är igång eller är på väg att dra igång i Göteborg som man på trafikkontoret är delaktiga i. Miljöprogrammet är då en av dessa:

”Viktigt är att man som projektledare ser till helheten. Det handlar om att driva ett projekt framåt, man måste vara villig att kompromissa. Men även att det skall finnas tydliga ramar för projektet⁸⁷”

Man lyfter även fram att man i Göteborg har för vana att mixa bolag och förvaltningar och att man nu på senare tid har kunnat se att politikerna har varit tvungna att ”hämta in” bolagen, då de inte alltid har varit av den åsikten att de måste följa alla direktiv. Det gäller att man vid projekt klarar av balansgången mellan de olika aktörerna.

Man lyfter också upp andra projekt man har varit delaktiga i, då t.ex. GEM-projektet. Man hade i detta projekt en tung roll, och att man här kunde se sig själv som jämlik. Men att en av riskerna med projektet var att man gör dubbelarbete, när man inte har fullständig insyn i vad andra jobbar med.

Ser man utifrån den egna organisationen, så lyfter man fram att det är viktigt att kommunicera med varandra över gränserna. Det handlar om att respektera varandra i det dagliga arbetet. Om man inte ser att det händer något i samverkan över gränserna, så måste man också vara beredd på att det blir följder om man inte väljer att vara delaktig i en viss fråga.

Men skulle det uppkomma en konflikt som inte går att lösa då gränserna korsar varandra så finns möjligheten att lyfta frågan till en högre nivå. Samtidigt är det alltid bra att ha goda

⁸⁶ Anders Roth, miljöchef; Intervju 2012-11-14.

⁸⁷ Anna Broberg, enhetschef plan- och exploateringsenheten; Intervju 2012-11-14.

relationer mellan organisationer. Det kan ofta vara så att man vid konflikter inte har fått hela bilden, och även att vi själva inte alltid har all information till varför man har agerat som man gjort i vissa frågor. För att kunna undvika konflikter och att överbrygga gränser anser man att det är viktigt att man som poängterats tidigare visar respekt och är öppen mot varandra och att våga samtala med varandra. Det måste finnas en acceptans för varandras idéer.

4.1.4 Lokalförvaltningen

Ser man först till vad man på lokalförvaltningen anser som fördelar med att samverka är det framförallt att man mellan de olika aktörerna kan nå fram till nya tydliga strategier. Men även att man kan nå fram till nya mål som alla kan följa. Genom att samverka kan man således jobba gemensamt för att uppnå målen. Detta bör då minska risken för dubbelarbete och att man i större utsträckning prioriterar de frågor som är viktigast. Samverkan leder till att alla parter i ett samarbete kan få nytta av varandras kunskap, då alla har kompetens inom olika områden. Detta kan leda till att man får ett mycket bättre slutresultat. Har alla samma krav på sig och vet om vilka målen är, så gynnas också samverkan, som t.ex. miljöprogrammet. På lokalförvaltningen påpekar man att man helst ser att man kan bli en större maktfaktor, att det skall "hända saker när vi tycker något". Men att man samtidigt vet om att samverkan också kostar pengar och tar tid. Allmänt konstaterades också att det på senare tid har kommit att samverkas mer mellan förvaltningarna.

Man poängterar att många av lokalförvaltningens tidigare åtgärder hade kunnat gå under ett separat miljöprogram, och att man på sin förvaltning inte är sena med att se till miljöaspekten. Men att det nu är ett politiskt beslut som gör situationen ny för alla. Något man var oense kring var hur pass detaljerade själva åtgärderna skulle vara. På lokalförvaltningen hade man föredragit större ramåtgärder, för att man på förvaltningen inte vill kännas allt för styrda på detaljnivå, och att det nu är en för stor skillnad mellan de åtgärder som presenterats. Detta tror man kan leda till svårigheter på sikt. Besluten ligger hos fullmäktige, man undrar om det kommer att vara möjligt att kringgå dessa om det visar sig vara mer effektivt. Då skulle det krävas ett nytt politiskt beslut. Man måste samtidigt acceptera att man har olika syn, då Miljöförvaltningen vill ha "stora och små åtgärder". Samtidigt som man är ense om att om åtgärderna är små och tydliga och att de ska fram, så är det inte alltid självklart. Med detta menar man på att det är ett tecken på att miljöprogrammet behövs.

”Vi ville att de åtgärder som stod med skulle vara så tydliga att man såg vad var och en skulle göra, men så övergripande att alla förvaltningar kunde se till sin budget och avgöra vad som skulle behövas göras⁸⁸.”

”Det som också är jättesynd med programmet, är att man bara har tagit med de åtgärder som är helt nya. De viktigaste åtgärder för oss är de som redan pågår, men som absolut inte är slutförda, de kommer vara pågående jämt⁸⁹.”

Något man lyfter fram är att man saknar en konsekvensanalys efter att man tagit fram idéerna till miljöprogrammet. Detta då det kan ha blivit några mål för mycket, istället för att fokusera och prioritera vissa enskilda områden och att man då på så sätt kunnat se om man har tagit fram tillräckliga åtgärder. Men då man inte hunnit med en konsekvensanalys har man inte kunnat resonera kring åtgärderna för att på så sätt kunna se om de är tillräckliga.

”Återigen finns det risk för suboptimering istället för att man samverkar tillsammans⁹⁰.”

Det är viktigt att samverka över gränser. Detta är något man ständigt måste jobba med, speciellt som befintliga processer inte behandlar samverkan mellan förvaltningarna utan är interna.

Angående konflikter kommer de alltid att finnas. Man kommer ha olika fokus och målkonflikter. Kan inte detta lösas på lägre nivå blir man tvungen att lyfta det till en högre organisationsnivå. Detta leder ofta till en kompromisslösning. Lokalförvaltningen ser inte heller något alternativ till att inte samverka, utan ser istället samverkan som en nödvändighet för att delvis kunna bidra med sin specialistkompetens inom olika områden.

4.2 Hur uppfattas maktrelationer inom samverkan?

4.2.1 Miljöförvaltningen

En av delarna för att försöka svara på om hur samverkan uppfattas mellan förvaltningarna i samverkansprocessen var att se till hur hela processen började. Ser man till vem som tog initiativet till själva samverkan så var det hela ett politiskt beslut, då det var kommunstyrelsen som efter förra valet fattade beslut om att Miljöförvaltningen skulle ha ett ”övergripande strategiskt ansvaret i staden för miljöfrågor”. Således var det redan förutbestämt att man på

⁸⁸ Malin Östblom, miljösamordnare; Intervju 2012-11-19.

⁸⁹ Malin Östblom, miljösamordnare; Intervju 2012-11-19.

⁹⁰ Nina Stålheim, utvecklingsledare energi & miljö; Intervju 2012-11-13.

Miljöförvaltningen skulle leda arbetet, det var det uppdraget man hade fått. Man hade därför detta med sig när man bjöd in till samverkan från första början, ”sen var bollen i rullning.”

Så hur får man då en samverkansprocess att bli jämlik, i den meningen att alla t.ex. får komma till tals och har samma möjlighet att påverka. En av de viktigaste delarna är enligt de jag intervjuat på Miljöförvaltningen att man har respekt för varandras roller.

”Att det är högt i tak, eller vadå? Det är klart att vi skall jobba för att var lyhörda, samtidigt måste det ju vara någon som äger uppdraget. Annars kan man samverka i all oändliga utan att det händer något⁹¹.”

Som citat ovan visar anser man att samtidigt som det är viktigt att vara både lyhörd så kan man inte komma ifrån att det måste vara någon som äger uppdraget, i detta fall Miljöförvaltningen. Och att om ingen ägde uppdraget, eller om inget satte ner foten och tog beslut så skulle man inte kunna komma vidare i processen.

Vid Miljöförvaltningen, som har projektledaransvaret så har man uppfattat det som att man i själva arbetet (i alla de olika arbetsgrupperna) uppfattade det så att alla låg på en och samma nivå, även om man på Miljöförvaltningen ledde arbetet och hade ett övergripande ansvar för själva projektet. På samma gång som det lyfts upp att det är viktigt med jämlikhet i samverkansprocessen så understryker man samtidigt att man inom en arbetsgrupp kan skaffa sig olika mycket inflytande. Detta först och främst genom att ta för sig. Tar man inte för sig så har man också sig själv att skylla för att man inte yttrar sig i lika stor mängd som de andra i arbetsgrupperna. Man lyfter fram ett exempel, om man väcker många förslag till möjliga åtgärder inom arbetsgruppen så är sannolikheten stor att man också får med mer åtgärder än om man inte hade engagerat sig och tagit för sig i större utsträckning. Men man lyfter också fram att det inte har funnits i många som suttit tysta och tigit, då det helt enkelt inte hade fungerat. Själva samverkan hade då blivit lidande, och i slutändan också hela miljöprogrammet.

”Jag tycker att samverkan när det gäller miljöprogrammet har varit på lika villkor⁹²”

Man lyfter också fram att det från de olika förvaltningarna och bolagen har kommit fram många förslag. Man har varit tvungna att sortera och sovra mellan dessa olika förslag, för att

⁹¹ Pernilla Hellström, enhetschef stadsmiljö; Intervju 2012-11-05.

⁹² Ramerö, Ann-Marie, avdelningschef stadsmiljö; Intervju 2012-11-23.

på så sätt i efterhand se om man som organisation kan stå för förslaget, om det är någorlunda, och att man inte tyckt att förslaget hade varit "helt galet".

Samtidigt som man anser att samverkansprocessen har varit jämlik mellan förvaltningar och bolag, lyfter man fram att man har olika roller. Så när man väl sitter i arbetsgrupper med en rad olika andra förvaltningar kan det vara till en fördel om man har

"en hård lag att vifta med, för då kan man ju vifta med den. Eller om man har mycket pengar, så spelar de också in, om man säger så"⁹³.

Som när man skall lägga upp en detaljplan, om vi säger att marken ägs av fastighetskontoret, men skall byggas av trafiknämnden, så är det naturligtvis så att man måste försöka hitta något som stämmer med alla. Vid en samverkansprocess är det alltså viktigt att man är mycket väl förberedd. Men man skall också våga ha modet att säga att man inte kan svara på rak arm och då kunna gå hem och läsa på ytterligare, samtidigt tappar man i trovärdighet om man aldrig kan ge ett svar på rak arm. Viktigt vid samverkan och gällande jämlikhet är att man måste inse att man inte är de enda på jorden,

"Miljöförvaltningen kan inte ha veto, självklart är det så"⁹⁴

Det gäller att väga ihop många olika argument, att väga för och emot argument och se utifrån alla andras aspekter, att man inte alltid måste ha det sista ordet.

En av frågorna som ställdes var om man ansåg att det gick att göra alla parter nöjda när man samverkade.

"Nej, det tror jag inte. Målet med samverkan måste ju vara att ingen av parterna känner sig överkörda och att de har fått respekt, att alla har fått med något. Men det kommer ju aldrig att vara så att alla kommer kunna få med allt de vill ha med"⁹⁵.

Här tar man själva upp att det är svårt att svara på frågan om allas nöjdhet, men att man är nöjd med det man har åstadkommit hittills. Samtidigt som man lyfter fram att uppdraget gällande miljöprogrammet har legat på Miljöförvaltningens skrivbord. Även om man har samverkat och har fått in idéer har huvudansvaret för vad som skall stå i miljöprogrammet legat hos dem. Och att man där inte alltid har kunnat samverka till hundra procent, utan att man ibland har fått kompromissa i visas frågor även om målet alltid har varit att alla parter

⁹³ Ramerö, Ann-Marie, avdelningschef stadsmiljö; Intervju 2012-11-23.

⁹⁴ Ramerö, Ann-Marie, avdelningschef stadsmiljö; Intervju 2012-11-23.

⁹⁵ Ramerö, Ann-Marie, avdelningschef stadsmiljö; Intervju 2012-11-23.

skall vara nöjda överlag. Men också att man senare är medveten om att man kommer få ytterligare synpunkter och remissvar, och att inget ännu är beslutat. Man menar att man överlag har lyssnat och varit lyhörda i samverkansprocessen.

”Miljöförvaltningen är i sig inte en operativ verksamhet, vi går inte ut och bygger någonting. Vi är en igångsättare, en inspiratör, vi lyfter frågan⁹⁶.”

Utifrån att miljöprogrammet är det första i sitt slag i Göteborg anser man att det har fungerat bra. Man nämner också att det har funnits liknande projekt i staden och att man på så sätt vet hur projekt fungerar, som när de lokala miljömålen togs fram, då var det statsledningskontoret som ägde projektet.

Även om Miljöförvaltningen är den som håller i arbetet så tycker man att hierarki inte riktigt är rätt ord för att beskriva upplägget, samtidigt som man känner att det är Miljöförvaltningen som har yttersta ansvaret (”har den störst makt” – Pernilla) för vad som står i programmet och att det är man själva som håller i det och andra bidrar med förslag. Men man framhåller också att Miljöförvaltningen föreslår och att det senare är upp till kommunfullmäktige att ta ett beslut.

Som lyfts fram anses det viktigt att man inom en samverkansprocess har respekt för roller. Om man inte exakt vet vad de andra gör på sina respektive förvaltningar (vad deras uppdrag är) så kommer samverkan inte fungera, och då kan det finnas risk för konflikter. Viktigt är också att man vågar säga till när man inte vet, det gynnar bara samverkan. Samtidigt som man måste vara väl förberedd, att jobba mycket är en framgångsfaktor, även om man skall kunna allt om andra. Men det är således också viktigt att ”veta att de andra har saker som också de vill bevaka”. Genom att vara uppmärksam på detta kan man undvika konflikter.

Konflikter är något som ibland dyker upp vid samverkan. Vid konflikter anser man att det inte alltid går att lösa allt i grupp, det kan löna sig att ta det med personen enskilt, vid sidan om arbetet som förs i grupp. Men det är också viktigt att man kan resonera kring konflikterna öppet. Detta för att då slippa risken för en ”ängslig stämning” mellan deltagarna. Det är viktigt att se till de argument som förs fram, vilka är för- och nackdelarna? Sen kan det finnas konflikter som alltid blossar upp mellan enskilda personer, då kan man skjuta dem åt sidan tillfälligt, för att inte lägga allt för mycket fokus på enbart en fråga. Kompromisser kan vara bra ibland, men man kan inte jämt och ständigt kompromissa i alla förhandlingar. Kommer

⁹⁶ Ramerö, Ann-Marie, avdelningschef stadsmiljö; Intervju 2012-11-23.

man t.ex. inte överens i arbetsgrupper finns alltid möjligheten att lyfta upp frågan till nästa nivå. Angående samverkan och problematiken med revirhävande och konflikter formuleras den som följande.

”Vi har haft arbetsgrupper som har varit på handläggarnivå, som har verkat fram förslagen. Sen har vi haft en samrådsgrupp, där det har varit chefer och nyckelpersoner från många aktörer. Dessa har varit en referensgrupp till arbetet. Det är där man kan känna lite att - där sitter vi alla på var sitt uppdrag. Där kan man känna att det krockar, att det blir lite revirhävande – varför skall ni komma in och tycka om det här, det här är vår fråga, lägg er inte i där. Där har vi ändå fått tagit ställning, vi har inte kunnat bemöta till hundra procent vad den gruppen har tyckt. Utan det har ändå varit vi som har föreslagit helheten. Där kan man känna att det kanske inte har varit ”konflikter” – men meningsskiljaktigheter⁹⁷.”

Att det vid samverkan alltid finns en risk för revirhävande är uppenbart, då man varken har samma uppdrag eller roll. Då Miljöförvaltningen har den rollen att de ska bevaka miljöfrågan, medan statsbyggnadskontoret har att bevaka samhällsplaneringen och trafikkontoret har till uppgift att bevaka trafiksituationen.

”Frågan är ju när man hävdar revir eller följer förvaltningens uppdrag. Den frågan är lite svår. Vi har antagligen olika tolkningar vart gränsen går, vissa kan tänka att de sitter och hävdar revir medan någon annan kanske uppfattar det som att han eller hon bara för fram sina åsikter⁹⁸.”

Om man skulle uppleva att ett revir hävdas vid frågor som är konfliktartade finns det en styrgrupp med ett antal direktör som får ta beslut i frågan.

4.2.2 Stadsbyggnadskontoret

Vid samverkan är det viktigt att man diskuterar hur man kan hjälpas åt, inte för att skylla på varandra. Då för underlätta att arbetet fortlöper utan störningar. Samtidigt som varje förvaltning har sin egen uppgift och fokuserar på denna, är det betydelsefullt att man inte enbart tänker på denna när man arbetar. Då finns det en risk för suboptimering, då man enbart tänker på sitt.

De intervjuade på stadsbyggnadskontoret poängterar att man måste vara medveten om att det krävs mycket tid när man samverkar, men också att man måste ha ett stort förtroende för

⁹⁷ Ramerö, Ann-Marie, avdelningschef stadsmiljö; Intervju 2012-11-23.

⁹⁸ Ramerö, Ann-Marie, avdelningschef stadsmiljö; Intervju 2012-11-23.

varandra, och en inlevelse hur de andra tänker. Gunnar lyfter fram ett exempel på hur ett fall kan se ut när det krävs mycket samverkan mellan olika förvaltningar:

”Nu har vi ett roligt uppdrag i kommunen som vi fick ifrån politikerna, som tjänstemännen har varit lite fundersamma över. Politiker skall inte komma och berätta exakt hur det skall vara – de skall ange målen, men ibland så blir det att ni skall göra ”på det här sättet”. Nu har man talat om att man skall göra om Dag Hammarskjöldsleden, till en stadsgata. Vi har ju en ringled, Söderleden, men vi har också en stor motorväg rakt in från Frölunda in till stan. Då resonerar man som följer, den tar väldigt mycket plats, man kör fort - det bullrar. Vi ser att om vi gjorde en stadsgata där så kan vi lägga bebyggelse väldigt nära. Vi kan bygga vid Linnégatan, men det går inte här för det bullrar för mycket i en motorväg. Bygger vi stadsgata så får vi massa central mark som man kan bygga bostäder på istället, samtidigt som man får en trevlig miljö. Då finns det en fundering, vad händer med all trafik som skall in, man vill ha snabb-busslinje och liknande. Där finns det självklart motstridiga intressen, målkonflikter⁹⁹.”

Det är sådant här vi måste samverka kring, vi måste komma fram till beslut hela tiden, ibland handlar det om att kompromissa, om att ge och ta. Men samtidigt att man måste försöka att förstå varandras roller i själva samverkansprocessen.

Gällande samverkan och om det t.ex. går att göra alla nöjda menar Stadsbyggnadskontoret att om man har haft en tydlig och bra process där alla känner att de kan få säga sitt, så man kan ofta tåla att det inte alltid blev exakt som man hade tänkt sig. Det är väldigt sällan som ett beslut endast går i en riktning, alla samhällsbeslut bygger i princip på kompromisser och en rad olika avvägningar. Samverkan existerar ju på många nivåer, direktörer träffas och diskuterar, avdelningschefer träffas och även planchefer träffas ständigt. Så om det skulle låsa sig på handläggarenivå - vid ett projekt, då för man det vidare. Ibland kan det också gå så långt att man blir tvungen att föra frågan upp till politikernivå, även om politiker inte föredrar detta när tjänstemän kommer med argumentet ”vi vet inte hur vi ska göra i denna fråga”, utan man vill hellre ha en konsekvensbeskrivning.

Gällande hierarkier kan det ibland finnas en risk för att det blir för många inblandade, men det kan vara bra att det finns någon som kan ta besluten. Ett beslutsfattande bygger på en hierarki. Som chef har man ett ansvar för att det som görs bli bra gjort. Utan en tydlig hierarki kan en process bli väldigt tidskrävande och utdragen. Det hela handlar om en balansgång mellan att

⁹⁹ Gunnar Persson, stadsbyggnadschef; Intervju 2012-11-07.

det finns ett förtroende och att ha kontroll. Gällande jämlikhet så anser man att det är dem med den professionella kunskapen som skall vara starkare i samverkan. De som har sakkunskapen på en viss nivå blir starkare.

”Om vi säger att stadsmiljö blir bättre om vi bygger husen så här högt, då kan inte trafikkontoret säga att ni har fel, de kan säga det – men de saknar auktoritet. På så sätt kan inte samverkan i vissa frågor bli jämlik, i stort sett ska den ju bli det naturligtvis. Men mycket beror på vad frågan gäller och den sakkunskap man har¹⁰⁰.”

Gällande konflikter så är det något som är viktigt att jobba med. Det gäller i samband med samverkan och konflikter att försöka hitta själva målbeskrivningen. Man måste se hur målkonflikten ser ut, vad är det den bygger på? Det är viktigt att sätta sig in i varför andra har en annorlunda syn på problemet, när man själv har en helt annan uppfattning, vad är det detta beror på? Vid en konflikt är det inte alltid på det sättet att man är tvungen att ändra sin egen uppfattning, utan att förstå att själva målkonflikten existerar. Efter det är man tvungen att slå samma olika uppfattningar för att på så sätt kunna nå en kompromiss, som så många som möjligt är nöjda med. När man hanterar liknande frågor måste man alltid göra en avvägning mellan olika mål.

Avseende gränser och revir så är det hela en balansgång mellan resurser. I Sverige var det förr mer att man gick in och visade att man bestämde - ”lägg dig inte i det här, det är vi som bestämmer”, då man gick in som myndighetsperson och bestämde. Det var tidigare ett mer professionellt tänkande. Man visade vilken auktoritet man hade och då blev gränserna tydligare. Det var på gränsen till revirtänkande. Det skall vara en lagom balansgång mellan de olika aktörerna, även om den gränsen idag är lite oklar.

4.2.3 Trafikkontoret

Ser man till om det går att göra alla nöjda vid samverkan, är man vid trafikkontoret mer skeptiska. Man anser att ibland kan det också samverkas för mycket. Man lyfter fram att man kan hamna i ett samverkansträsk, då alla skall samverka kring allt. Risken kan då bli att många sitter med på möten utan att ha en tydlig roll, att man inte vet varför man är där. Då finns det en risk för att man samverkar utan att få något tillbaka. Att istället ha tydliga roller och ett klart mandat kan enbart ses som positivt, dock inte i allt för stor omfattning. Med samverkan kan det finnas en risk för att det blir för mycket administration och för lite resultat.

¹⁰⁰ Gunnar Persson, stadsbyggnadschef; Intervju 2012-11-07.

”Alltså, skapa delaktighet av alla som behöver och vill vara delaktiga. Inte enbart för att samverkan är ett nyckel- eller modeord. Utan ibland säger man – ”hur ska vi lösa denna, frågan – genom samverkan” - jaha? Vad är det vi vill, vilka är de viktiga aktörerna för att vi skall kunna nå framgång? Välj ut de viktigaste frågorna och de viktigaste aktörerna, och sen kör vi¹⁰¹.”

Sett till om man är nöjd med samverkan hittills inom själva miljöprogrammet blir svaret ja, när de ser till helheten. Samtidigt lyfter man fram att man har haft problem med tiden, att det har brustit, om man ser till de olika samverkansgrupperna. Man lyfter fram att när det gäller samverkan så måste man göra en avvägning om hur mycket man kan hinna med och hur väl det som man samverkar kring kan förankras i den dagliga verksamheten. Man nämner också att man har använt sig av konsulter, vilket har lett till att förankringen kanske hade kunnat vara bättre. Konsulter har man varit tvungna att använda sig av då arbetsbelastningen är så pass hög. Arbetsbelastningen har också påverkat miljöchefen Anders Roth då han varit tvungen att prioritera mellan två roller, den mellan att arbeta med trängelskatten och den med miljöprogrammet. Samtidigt framförhåller man att man kunnat urskönja vad som varit med viktigast och svårast att klara av.

”Vi är inte i behov av fler strategiska utredningar om vad de stora problemen är, vi behöver ett genomförande¹⁰².”

På frågan om man tycker samverkan hittills har varit jämlik mellan förvaltningarna menar man på att den frågan inte är helt enkel att svara på. Man framhåller att det handlar mycket om vilka personer man skall samverka med och att det kan ha en stor betydelse. Ser man till samverkan gällande miljöprogrammet var man helt på det klara med att det var Miljöförvaltningen som ledde arbetet. Samtidigt som att de var lite ovana vid att en aktör hade en så tydlig utpekad roll i samarbetet. Här lyfter man fram att samtidigt som man själva på trafikkontoret förstod att det var Miljöförvaltningen som ledde arbetet så fanns det också de som inte accepterade det lika lätt, att just Miljöförvaltningen stod för att samordna arbetet. Trafikkontoret vill även betona att man på Miljöförvaltningen lade ner mycket jobb på att alla skulle få tillfälla att yttra sig, att man skapade möjligheter för att alla skulle kunna göra inspel i de diskussioner som ibland uppstod och att det skulle kännas som ett öppet samverkansklimat.

”Dom har skött sitt arbete utmärkt¹⁰³.”

¹⁰¹ Anders Roth, miljöchef; Intervju 2012-11-14.

¹⁰² Anders Roth, miljöchef; Intervju 2012-11-14.

Samtidigt som man beskriver att arbetet har skötts utmärkt, lyfter man fram att själva acceptansen gällande miljöprogrammet, då vissa har varit av den åsikten att ett miljöprogram inte har behövts. På trafikkontoret har man själva t.ex. haft ett miljöprogram och ett fotgängarprogram, vilket gjort dem vana enligt dem själva att jobba med olika program och policys. Men för att återknyta till om samverkan kan ses som jämlik blir ändå svaret nej, i den meningen att Miljöförvaltningen leder arbetet. I just den meningen menar man på att det inte går att säga att samverkan är jämlik, men att det har skapat möjligheter för alla parter att framföra sina åsikter och inbjudit till delaktighet.

På trafikkontoret anser man inte att samverkan mellan de olika aktörerna är helt naturlig. Man lyfter fram att det ibland kan upplevas som att det finnas gränser mellan förvaltningarna.

”Det är mycket sånt, det är mycket taktik mellan aktörerna hela tiden¹⁰⁴.”

Om alla inte känner till de politiska målen kan det bli problem gällande gränser och det kan även uppstå olika revirtänk. Ibland kan man uppleva att vissa kan ha sin egen världsbild, istället måste man då se varje parts utgångspunkt och försöka kunna kommunicera emellan varandra.

”Det är klart att det bränner till ibland, men inte så att man skriker på varandra, det har jag aldrig varit med om¹⁰⁵.”

Viktigt när det gäller att hantera konflikter är först att identifiera vad själva konflikten gäller. Skulle konflikten ligga på handläggarnivå så måste man först vara öppen för diskussion. Trafikkontoret anser att det är viktigt att man kommer ifrån det individuella tyckandet och att man istället på trafikkontoret ser till att ge samma svar när man får samma frågor. När man på trafikkontoret diskuterar gränser lyfter man även upp att det kan finnas en koppling till de olika kulturerna inom de olika organisationerna.

När det gäller revirtänkande så framhåller man att det finns risk för detta. Men att det samtidigt som det finns gränser måste till en samverkan. Det gäller att hela tiden föra dialog och samtala för att undvika att man inom de olika organisationerna inte enbart ser till sitt eget bästa och sitt revir utan också kan se fördelar i att samverka, att lära sig att kompromissa vid vissa tillfällen. Man tar även upp att det vid konflikter kan ligga mycket i vad man tycker om

¹⁰³ Anders Roth, miljöchef; Intervju 2012-11-14.

¹⁰⁴ Anders Roth, miljöchef; Intervju 2012-11-14.

¹⁰⁵ Anders Roth, miljöchef; Intervju 2012-11-14.

personen i fråga, dvs. rena personkonflikter. Här lyfter man fram att man måste vara så pass yrkesmässig att man inte låter detta påverka samverkan i allt för stor utsträckning.

4.2.4 Lokalförvaltningen

Ser man till om lokalförvaltningen tycker att samarbetet har fungerat bra, anser man att det är positivt att man deltagit i arbetet med miljöprogrammet. Man har fått ett forum där man har kunnat diskutera frågor man har varit osäker kring. Samverkan organisationerna emellan har lett till att man har fått möjlighet till samsyn och en bättre samverkan inom staden. Ser man till tidsaspekten gällande miljöprogrammet anser man att det hade kunnats finnas mer tid åt att jobba igenom programmet, då programmet har varit en så pass stor fråga. Som helhet anser lokalförvaltningen att samverkan mellan dem och Miljöförvaltningen har fungerat väldigt bra.

Angående samverkan mellan de olika aktörerna menar man att Miljöförvaltningen hade en tydlig roll som projektledare för programmet och att man med den rollen fick en starkare ställning i projektet. Utan den rollen menar man på, att det hade kunnat bli ”vad man gör det till”. Vid samverkan i de olika samverkansgrupperna gäller det också att ta plats. Tar man plats så får man plats, sett till de grupper lokalförvaltningen var inblandade i. Men också att man för att få en så jämlik samverkan måste ha respekt för varandra och varandras ståndpunkter. Samtidigt beror också den plats man kan ta på hur många åtgärder man hade emot sig i programmet. Man lyfter fram att trafikkontoret hade en stor mängd åtgärder riktade emot sig och att de tedde sig naturligt att de också fick mer plats vid samverkan. På lokalförvaltningen lyfter man vidare fram att man som förvaltning inte har många åtgärder som skall uppfyllas, men att man samtidigt har ett flertal åtgärder som redan är startade, man har startat utvecklingsprojekt för att nå målen. Även om man varit nöjd med samverkan finns det fortfarande mycket kvar att diskutera aktörerna emellan, och att det t.ex. skulle varit positivt om Miljöförvaltningen valt att tydligt visa pågående processer istället för åtgärder för framtiden.

Som tidigare noterats så har Miljöförvaltningen en tydlig roll i projektet. En av de anställda formulerar sig som följande angående Miljöförvaltningens ställning i projektet och om det har funnits någon hierarki.

”Jo, det är helt klart så att miljöförvaltning har haft en särställning som projektledare för programmet. Det krävdes verkligen, annars tror jag det hade funnits en risk för att vi alla hade sprungit runt som yra höns. Så var det bara”¹⁰⁶.

Förutom en konsekvensanalys anser man också att det kunde ha varit lämpligt med en längre analysfas, men man är samtidigt förstående för att varje mandat period skall revideras och att det på så sätt skall finnas möjligheter till att återknyta till det tidigare gjorda arbetet. Samtidigt som man vet att det nu efter samverkansprocessen kommer att vara svårare att kunna lägga in nya idéer eller enbart kommentarer då förslagen nu skall upp till nämnden, återigen – tiden är en viktig aspekt. Dock hade den varit svår att följa då man hela tiden var medvetna om att man hade en tidsram som man var tvungen att följa. Vad som också lyfts fram är att de olika fackförvaltningarna har lagt sig på olika nivåer, vilket också många har olika åsikter om mellan de olika fackförvaltningarna.

I själva samverkansprocessen lyfter man fram att det vid mötena var många representanter. Då för stadsdelarna, en fick stå till svars för alla, i princip var alla med i de olika samverkansgrupperna, även vissa bolag var representerade.

Samverkan tycks ha fungerat bra i arbetsgrupperna. Varje fackförvaltning var representerad utifrån om man var berörd av åtgärderna i miljöprogrammet. Strukturen var bra, det fanns plats för beredning av olika frågor och man kunde fokusera i samrådsgruppen, det bedömdes allmänt som en god plattform för diskussion. Det konstaterades också att de fackförvaltningar som var resurssvaga inte heller hade samma möjligheter att delta i varje diskussion.

Beträffande beslutsfattandet var det ändå Miljöförvaltningen som formulerade frågor och filtrerade svaren. Uppfattningen är samtidigt att processen genomfördes i demokratisk anda där alla var tillåtna att yttra sina åsikter.

”Det är lite olika hur man har förankrat det, beroende på fråga och hur de olika organisationerna sett ut. Vissa satt ju kanske där som kunde ta beslut på stående fot och vi som var strategiska fick förankra det hemåt”¹⁰⁷.

Ovanstående citat pekar på hur beslutsprocessen kunde gå till och hur väl det var förankrat inom de olika fackförvaltningarna. De som samverkar inom lokalförvaltningen har med sig en viss organisationskultur som gör att man tar för sig och kan anses som drivande.

¹⁰⁶ Nina Jacobsson Stålheim, utvecklingsledare energi & miljö; Intervju 2012-11-13.

¹⁰⁷ Nina Jacobsson Stålheim, utvecklingsledare energi & miljö; Intervju 2012-11-13.

Eftersom ekonomin är såpass viktig måste man från centralt håll prioritera det som är det viktigaste först. För att på så sätt kunna maximera verkan.

Lokalförvaltningen konstaterar att man i samband med miljöprogrammet var delaktiga i många samrådsgrupper. Vilket gjorde att arbetet på "hemmaplan" blev intensivt då man hade haft många deltagare med i de olika grupperna. Man påpekar också att man hade ungefär ett halvår på sig med arbetet. Detta var också en förklaring till att själva arbetet kring miljöprogrammet blev just intensivt.

Angående om det går att göra alla nöjda vid samverkan:

"Nej, det är ju alltid ett jämkande. Samtidigt är det viktigt med tydligheten, det är lättare att också köpa. I denna fråga är det dom som har mandaten, då kan man ju precis vara lite besviken när det delas upp. Sen är det lättare att jobba med de ramar som finns, sen måste det samtidigt hamna på rätt bord. Men, nej, alla kan inte vara överallt, så det är bra att man tydliggör, ni jobbar med det, och vi jobbar med detta"¹⁰⁸."

Detta bekräftas även med nedanstående citat:

"Alla blir ju mer nöjda på det stora hela, men alla kan inte bli nöjda när det gäller alla detaljer. Det är ju som vilket samarbete som helst"¹⁰⁹."

Det framkommer även att man har haft olika syn på hur miljöprogrammet skulle se ut. Det fanns en förhoppning om en gemensam bild med färre dokument och ett kortare miljöprogram.

Man konstaterar att revirtänkande finns både internt och externt. Det viktiga vid samverkan är att finna ett arbetssätt som var gränsöverskridande, där man kunde hitta gemensamma lösningar.

"Det är utan tvivel så att det är lättare att samverka med aktörer som man tidigare har samarbetat med. När man skall samverka med t.ex. bolag som man inte samverkat med tidigare kan man behöva lägga ner extra tid"¹¹⁰."

Lokalförvaltningen konstaterar att det finns ett visst revirtänkande, men att det samtidigt ofta fungerar väl när man skall samverka. Dock är det inte ovanligt att man vid prioriteringar konstaterar att det kan finnas risk för ekonomiska konflikter.

¹⁰⁸ Nina Jacobsson Stålheim, utvecklingsledare energi & miljö; Intervju 2012-11-13.

¹⁰⁹ Malin Östblom, miljösamordnare; Intervju 2012-10-11-19.

¹¹⁰ Pernilla Hellström, enhetschef stadsmiljö; Intervju 2012-11-05.

4.3 Protokoll från styrgruppsmöte: miljöprogram

Utöver de genomförda intervjuerna har även sex stycken protokoll från miljöprogrammets styrgruppsmöten under perioden 2011-10-11--2012-12-05 studerats. Angående frågeställningarna varför samverkan sker och hur samverkan uppfattas av de ingående parterna framkom följande ur protokollen.

- Beslut: att Miljöförvaltningens nya roll som katalysator och inspiratörer ska framgå¹¹¹.
- Den politiska förankringen av miljöprogrammet och dess åtgärder ska diskuteras med miljö- och klimatnämnden¹¹².
- Alla (nämnder/styrelser) som är utpekade som ansvariga för en specifik åtgärd har ansvar att de beskriver åtgärderna¹¹³.
- Det stora politiska engagemanget för frågan kommenteras. Majoriteten har sagt att de kommer använda programförslaget för att se vad de kan lyfta in i budget 2014¹¹⁴.
- Det kommenteras att det är fler i staden som hänger upp sig på miljö- och klimatnämndens uppdrag. Men uppdraget är tydligt och Miljöförvaltningen måste förhålla sig till uppdraget¹¹⁵.
- Samrådsgruppen miljö är till för alla att bolla sina miljöstrategiska frågor, alla har nomineringsrätt till punkterna på dagordningen¹¹⁶.

¹¹¹ Styrgruppsmöte 2011-10-11

¹¹² Styrgruppsmöte 2012-01-26

¹¹³ Styrgruppsmöte 2012-04-11

¹¹⁴ Styrgruppsmöte 2012-12-05

¹¹⁵ Ibid

¹¹⁶ Ibid

4.4 Sammanfattning av respondenters uppfattning av samverkan från olika förvaltningar

Skapar man ett koncentrat (i punktform) av ovanstående resultat kan man sammanställa detta i nedanstående matris.

Variabel Enhet	Varför samverka?	Hur uppfattas maktrelationer inom samverkan?
Miljöförvaltningen	<ul style="list-style-type: none"> - Ett måste - alternativ saknas - undvika suboptimering 	<ul style="list-style-type: none"> - alla låg på samma nivå i samarbetet - att det har varit på lika villkor - vi har inget självklart veto - vi är inspiratör - fördel att "ha en lag att vifta med" - svårt att göra alla nöjda - inte helt jämlikt pga. uppdragsägare, specialistkompetens, resurser, makt. - beroende av varandras kunskap - respekt och förståelse - skapade delaktighet - utpekad roll, inspiratör. - ta plats, nische sig. - olika roller och uppdrag. - övergripande strategiskt ansvar - någon äger uppdraget - risk för konflikter - kompromisser - yttersta ansvaret = störst makt - styrgrupp vid konflikt
Stadsbyggnadskontoret	<ul style="list-style-type: none"> - Komplexa frågor - fler aktörer krävs - ger bättre resultat 	<ul style="list-style-type: none"> - kompromissa - förstå andra förvaltningars roller - olika sakkunskaper - beslut finansierar utförande. - jämlikt övergripande

		<ul style="list-style-type: none"> - inbyggd hierarki - samverkan på många nivåer - olika auktoritet - revirtänkande luckras upp - projektägaren definierar agendan - förtroende - någon måste besluta, - beslutsfattande bygger på hierarki - målkonflikter existerar - oklara ansvarsområden
Trafikkontoret	<ul style="list-style-type: none"> - Undvika splittring - bidra till tydligare roller - skapa delaktighet, - minska risken för konflikter - överbrygga gränser - gemensamma mål 	<ul style="list-style-type: none"> - för mycket samverkan, samverkansträsk - krävs att samverkan är tydligt uppstyrd - samordningsansvar - fokusera på det viktigaste - taktiserande mellan parterna, - kompromissa. - respekt, öppenhet, kommunikation krävs - vid konflikt lyfta frågan till högre nivå - tydliga roller, processägarroll - överordnade politiska mål - delaktighet - öppet samverkans klimat
Lokalförvaltningen	<ul style="list-style-type: none"> - undvika dubbelarbete - tydligare strategier - ökad kunskapsbas - bättre resultat - politiskt beslut - saknas alternativ 	<ul style="list-style-type: none"> - miljöförvaltningen har en tydlig roll som ledare av projektet - samordning krävs - hierarki nödvändigt - projektledare, nödvändig särställning - ömsesidig respekt. - önskar sig själv makt - specialistkompetens

5 Resultat

I denna del av uppsatsen presenteras resultat utav analys av det data som mina intervjuer har resulterat i. Detta sker med hjälp av en ytterst förenklat analysmodell. Denna analysmodell kommer nu prövas mot min insamlade empiri. Själva huvudmodellen är uppdelad i tre olika segment. Dessa har jag valt att benämna som följande; hierarki, tvång/nödvändighet och makt. Utefter dessa har jag i huvudmodellen olika "huvudord" som förekom under de olika intervjuer jag utförde med de anställda från fackförvaltningarna.

5.1 Varför samverka?

Även om de olika förvaltningarna uttrycker sig lite olika anser jag att det råder konsensus kring varför samverkan bedrivs. Man kan särskilja tre stycken områden; *måste*, *resultat* och *mjuka faktorer*. Samtliga förvaltningar anser att samverkan måste ske, detta beroende på ett flertal faktorer. Huvudanledningen är att samverkan mer eller mindre är ett *måste* eller en nödvändighet, dvs. det är ett politiskt beslut, det är komplexa frågor som skall lösas, det är olika förvaltningar med olika ansvar/roller/kunskaper som skall uppnå gemensamma mål, dvs. det saknas alternativ till att inte samverka. Dessutom anser förvaltningarna att samverkan ger ett bättre *resultat* dvs. man vill undvika suboptimeringar, uppnå bättre effektivitet, undvika dubbelarbete och skapa nya tydligare strategier. Även *mjuka faktorer* ger anledning att samverka som att det är viktigt att skapa konsensus, delaktighet, minska risker för konflikter och att etablera gränsöverskridande över förvaltningarna genom samverkan påpekas som viktigt.

Ovanstående resultat bekräftar i hög grad Olivers tidigare teorier (nödvändighet, asymmetri, ömsesidighet, effektivitet, stabilitet och legitimitet) om varför organisationer motiveras till att samverka med varandra. Man kan här även relatera till Lindbergs teorier om samverkan som en organisationsform och att det finns ett visst mått av symbolvärde för samverkan. Det går även att koppla resultatet till Ohlssons teorier gällande att samverkan används som ett verktyg för att underlätta arbete över gränser. Resultatet kan även relateras till Ohlssons teori om att samverkan sker för att kunna genomföra något som annars inte hade blivit gjort genom att komplettera varandras resurser. Detta kan man hävda då aktörerna lyfter fram ett bättre resultat genom samverkan och att man har olika kompetenser och kunskapsbas.

På liknande sätt kan man koppla resultatet ovan till Danermarks och Kullbergs teorier som påpekar att samverkan är nödvändig och att effektiviteten ökar samt att man får en större

överblick om hur andra organisationer fungerar samt att det leder till ökad professionalitet. En viss koppling till Danermarks och Kullbergs teori om att samverkan sker för att det finns ett ökat intresse för långsiktiga lösningar och långsiktiga resultat kan man också skönja om man räknar in vad förvaltningarna kallar gemensamma mål, bättre resultat och nya tydliga strategier, men ingen uttrycker sig faktiskt om någon långsiktighet. Förutom den allmänna likheten mellan förvaltningarna i frågan varför samverkan bedrivs kan man också se vissa skillnader mellan dem. Miljöförvaltningen och stadsbyggnadskontoret fokuserar på området ”måste” medan lokalförvaltningen mest framhåller ”resultat” som den dominerande anledningen. Den förvaltning som betonar mjuka frågor är trafikkontoret.

5.2 Uppfattas samverkan som jämlik?

Angående hur själva samverkan uppfattas som finns en gemensam bas men också skillnader mellan de olika förvaltningarna. Här råder inte samma konsensus. Det som alla förvaltningarna identifierar som nödvändigt vid samverkan är respekt och förståelse för varandra. Dock går det att se ett visst mönster i resultatet hur maktrelationer inom samverkan uppfattas. Flertalet förvaltningar identifierar att samverkan resulterar i att alla inte kan bli nöjda, målkonflikter existerar, ett visst mått av taktiserande finns samt att det i vissa fall finns oklara ansvarsområden och att man tillslut är tvungen att kompromissa. Anledningen till detta kan bero på att det finns skillnader mellan förvaltningarna avseende uppdrag, kompetens/sakkunskap, resurser, makt/auktoritet och ekonomi. Det kan även bero på att de olika förvaltningarna har olika roller inom samverkansprojektet. Inom miljöprogrammet hade Miljöförvaltningen ett övergripande ansvar såsom inspiratör och ägarskap. Man hade det yttersta ansvaret och kunde som följd av detta definiera agendan. Samtliga förvaltningar ansåg att samverkan skedde övergripande på lika villkor men att Miljöförvaltningen hade en nödvändig särställning jämfört med de andra förvaltningarna. Ovanstående stämmer väl överrens med de teoretiska förväntningarna. Förvånande var att de tre olika områdena; *måste*, *resultat* och *mjuka faktorer* utkristalliserade sig så pass tydligt.

Några förvaltningar påpekade att samverkan utspelade sig på många nivåer och att det fanns en inbyggd hierarki, men också att hierarkin var nödvändig. Detta för att beslut i sin tur skulle kunna fattas. Vid allvarigare konflikter hade man möjlighet att lyfta frågan till högre nivå, en styrgrupp. Flertalet förvaltningar påtalade även nödvändigheten av att ta plats/för sig vid samverkan. Lokalförvaltningen var här tydligast med att uttrycka att det själva ville få ett större inflytande (makt). Vidare upplevs samverkan ge ökad delaktighet, men att det i sin tur

krävs ökad respekt och ömsesidig förståelse, öppenhet och kommunikation mellan de samverkande parterna. Trafikkontoret var tydligt med att det fanns en risk med alltför mycket samverkan och att det därför krävs tydlighet, utpekat ansvar och ett fokus på de centrala frågorna för att inte riskera att hamna i ett ”samverkansträsk”.

Ovanstående resultat kan generellt relateras till Kensis teori om att samverkan i allmänhet är svårt. Det visas med uppenbar tydlighet i förvaltningarnas redogörelse gällande samverkan att alla inte kan bli nöjda, närvaron av konflikter och ett viss mått av taktiserande. Avseende hierarki kan man dels koppla ovanstående resultat till Lindbergs teori om att samverkan vilar på en intressegemenskap som i grunden är icke-hierarkisk, dels till Bakkas motstridiga teorier om att det alltid finns inbyggda hierarkier. Avseende det förstnämnda finns det naturligtvis ett gemensamt intresse för samverkan, däremot behöver man inte driva samverkan in absurdum. Det finns i resultaten kopplingar till Bakkas teorier om inbyggd hierarki, då främst avseende komplexitet, konflikter och ledningsbehov. Denna teoretiska konflikt (icke-hierarki vs hierarki) anser jag även återfinns i resultatet. Det icke-hierarkiska betonas genom svar som att alla generellt är på samma nivå, alla får komma till tals och på lika villkor. Det är framförallt miljöförvaltningen som betonar detta. De hierarkiska inslagen framhålls (av både miljöförvaltningen och andra) också såsom att det finns inslag av överordnat ansvar, projektledar roll, samordningsansvar och inbyggd hierarki. Miljöförvaltningen var tydlig med att det inte är de som skall genomföra uppdragen, utan att deras roll ligger i att kunna samordna arbetet och få andra att utföra arbetet, en slags inspiratör.

Danermark och Kullberg tar i sina teorier upp makt som en motverkande kraft för en lyckad samverkan. Detta blir något av ett moment 22, samtidigt som man vill att alla skall vara jämlika så behövs makt i viss mån för att kunna styra och ta beslut i vissa svåra situationer. Även detta bekräftar förvaltningarna att makt måste finnas, dvs någon som har ett överordnat ansvar, någon som äger uppdraget eller som stadsbyggnadskontoret uttryckte sig ”beslutsfattande bygger på hierarki”. En maktfaktor som man på miljöförvaltningen lyfter fram är varje fackförvaltnings resurser, alltså respektive budgets storlek – vilka muskler som varje förvaltning har. Trots viss makt och hierarki har man vid större konflikter haft möjlighet att skjuta frågan högre upp (dvs högre upp i hierarkin). Även angående hur samverkan uppfattas kan man relatera till Lindgren och Oliviers teorier gällande att det i många fall är mer eller mindre tvunget att samverka, då med samverkan som ny organisationsform eller i form av samverkan som symbolvärde. Samverkan kan även ge ökad legitimitet till projektet och ha en positiv stabiliserande effekt. Här framhöll förvaltningarna att det var politiskt styrt

(tvång) och att samverkan var en nödvändighet då man är beroende av varandras kompetenser.

Stadsbyggnadskontoret påpekar angående jämlikhet att det är nödvändigt att studera vem det är som fattar beslut, vem det är som sköter finansieringen och vem som är utföraren av arbetet. Alla dessa frågor ifrågasätter om det verkligen är jämlikt inom samverkansprocessen, dvs det finns inslag av makt och hierarki i samverkan.

6 Slutsatser

Uppsatsen har syftat till att undersöka varför samverkan tycks behövas med utgångspunkt hur de ingående aktörerna i ett samverkansprojekt uppfattar helheten samt dels att undersöka hur maktrelationer inom samverkan uppfattas ur ett aktörsperspektiv.

Analysen visar att samverkan bedrivs främst av tre anledningar; man måste, det ger ett bättre resultat samt av på grund av en del mjuka faktorer. Måttet kan var beroende på politiska beslut, frågans komplexitet, det finns gemensamma mål eller att olika kompetens behövs. Detta överensstämmer med Lindgren och Olivers teorier att samverkan ibland är ett tvång och mer eller mindre en tvungen aktivitet. Den andra anledningen till att samverkan sker är att för uppnå bättre resultat. Även detta stämmer med Danermarks tidigare studier om långsiktiga resultat till följd av samverkan. Sist men inte minst framkom att samverkan även sker på grund av en rad mjuka faktorer såsom ökad konsensus, skapa delaktighet och överbrygga gränser mellan förvaltningarna.

Vidare pekar resultatet på att maktrelationer inom samverkan uppfattas till det yttre som icke-hierarkisk men att det ändå finns en inbyggd hierarki. Denna motsats kan sägas stödjas av Lindbergs respektive Bakkas teorier. Man kan konstatera att förvaltningarna i samverkansprocessen vid en första anblick synes vara neutrala avseende makt, men vid närmare betraktelse visar det sig att de olika förvaltningarna har olika makt och avseende olika aspekter. Detta avspeglas även i frågan om existensen av hierarki eller rangordning organisationerna emellan. Detta kan bland annat härledas till att de olika förvaltningarna har olika sakkunskap och expertområden. Ett intressant resultat var att miljöförvaltningen, som hade en överordnad roll, betonade det icke-hierarkiska i samverkan. Det som alla aktörer är överens om är nödvändigt vid samverkan är respekt och förståelse för varandra. Man kan konstatera att samverkan inte sker helt jämlikt med avseende på makt. Olika förvaltningar har olika mycket makt i form av t.ex. resurser och auktoritet. Detta kan i sin tur leda till konflikter vilket förvaltningarna påpekade. Detta resultat stöd av Danermarks tidigare teorier om att makt kan försvåra samverkan. Samtidigt är ett resultat att förvaltningarna själva påpekar att någon ibland måste fatta beslut även om konsensus inte råder. I hur maktrelationer inom samverkan uppfattas kan de dominerande faktorerna härledas till antingen hierarki eller makt. Till dessa har förvaltningarna en ambivalent inställning. Man strävar både efter neutrala maktrelationer men samtidigt också efter beslutsmässighet och tydliga roller.

Sammanfattningsvis påvisar denna uppsats att samverkansparterna anser att samverkan bedrivs för att det delvis är ett måste, men också ger ett bättre resultat samt även pga. ett antal mjuka faktorer (delaktighet etc.). Vidare konstateras att även parterna uppfattar att det finns ett motsatsförhållande mellan icke-hierarki och inbyggd hierarki i samverkan. Det tycks även vara att faktorerna makt, tvång och hierarki är framträdande i hur maktrelationer inom samverkan uppfattas av parterna. Förvaltningarna har en ambivalent inställning till makt. De anser dels att samverkan skall vara jämlik men dels också att någon måste ha mer makt i vissa situationer. En förvaltning påtalade tydligt att man önskade sig mer makt vid samverkan. Resultaten har stöd i tidigare teorier.

För vidare forskning finns det möjlighet att undersöka vad andra befattningar än chefer på de olika förvaltningarna uppfattar samverkan. Detta då flertalet av de intervjuade i denna uppsats har innehaft en ledarroll inom sina respektive förvaltningar. Det skulle då istället kunna röra sig kring tjänstemän på lägre positioner inom respektive förvaltning.

En annan möjlighet för vidare forskning kan vara att låta de intervjuade vara anonyma. Detta för att i större utsträckning få sannighetsenliga och mer frispråkiga svar från de intervjuade.

Det finns också potential att följa upp framskridandet av miljöprogrammet. Då miljöprogrammet är det första av sitt slag i Göteborg hade en studie av dess kommande utveckling kunna bidra till ytterligare insikt kring hur samverkan fungerar mellan olika fackförvaltningar, då i detta fall i Göteborg. Till sist hade det varit intressant att göra en geografisk jämförelse med förslagsvis Malmö eller Stockholm, för att på så sätt kunna bidra till en tydligare bild av hur samverkan fungerar, inte bara mellan fackförvaltningar i Göteborg.

7 Referenser

- Bakka, Jörgen., Fivelsdal, Egil., Lindkvist, Lars, *Organisationsteori. Struktur, kultur, processer.* (Liberekonomi, 2001)
- Bryman, Alan, *Social Research Methods*, (Oxford University Press, 2008)
- Danermark, Berth., Kullberg, Christian, *Samverkan – Välfärdsstatens nya arbetsform*, (Studentlitteratur, 1999)
- Ekengren, Ann-Marie., Hinnfors, Jonas, *Uppsatshandbok – hur du lyckas med din uppsats*, (Studentlitteratur, 2006)
- Esaiasson, Peter., Gilljam, Mikael., Oscarsson, Henrik., Wängnerud, Lena, *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*, (Norstedts Juridik, 2012)
- Frick., Georg, *Samverkan i praktiken – handbok för samverkansgrupper inom offentlig sektor*, (Liber, 2011)
- Göteborgs Stads miljöprogram*, (Göteborgs Stad, remissversion 2012-09-19)
- Hemmingsson, Robert., Rahm, Nicklas., Hammarström, Henrik, *Samspel och samarbete – vägledning för chefer och medarbetare att prestera bättre resultat*, (Liber, 2008)
- Jansson, Lennart., Kihlström, Anita., Löfström, Mikael., Wikström, Ewa, *Gränsöverskridande samverkan – en studie av försöksprojekt i offentlig sektor.* (KFI-uppsatsen, 2001)
- Kareld, Sven-Henrik., Petersson, Roger, *Utveckla samverkan – en bok om arbetet, arbetsplatsen och samverkansavtalet med fakta, tips och inspiration för dig i offentlig sektor*, (VTAB, 2008)
- Kenis, Patrick, Raab, Jörg, *Wanted: A good theory of policy making*, (Paper prepared for the 7th national public management conference, 2003)
- Lindberg, Kajsa, *Samverkan*, (Liber, 2009)
- Lindblad, Inga-Britt, *Uppsatsarbete en kreativ process*, (Studentlitteratur, 1998)
- Löfström, Mikael, *Samverkan och gränser. Studier av samverkansprojekt i offentlig sektor* (Skrifter från Högskolan i Borås, 2010)

Ohlsson, Östen, *Samverkan och handling: studier av interorganisatoriska projekt*, (BAS, 1990)

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

Trädgård, Björn, *Samverkan och samexistens – om relationer mellan operativa chefer*, (BAS ekonomiska förening, 1997)

Bilaga A -Intervjuguide

- Kan du nämna några exempel på samverkansprojekt?
- Hur samverkar ni?
- Varför samverkar man, vad är syftet?
- Vem tog initiativet tillverkan?
- Anser du att det går att göra alla parter nöjda vid samverkan?
- Hur ser/såg planen ut för samverkan?
- Är det någon som du anser leder samverkan, hur kommer det sig?
 - Ekonomiska förklaringar, eller expertkunskap?
- Hur skedde samverkan, hur frekvent sågs ni?
- Hur ansåg du att besluten togs?
- Anser du att samverkan med de andra förvaltningarna fungerade tillfredsställande?
 - Ja, varför? Nej, varför?
- Vad anser du är viktigt för att samverkan skall fungera väl?
 - Negativa faktorer?
- Finns det något alternativ till att samverka?
- Hur hanteras konflikter?
 - Hur löses dessa?
- Hur gör man för att göra alla jämlika vid samverka?
- Är all samverkan/samarbete formell?
- Tycker du att samverkan har känts ”naturlig”?
- Har det funnits revirtänkande från olika parter?
 - Vad är risken med revirtänkande?
- Varför projekt, som samverkansform? Vilka är fördelarna?
- Historisk, mer eller mindre samverkan (i din organisation)?
 - Utveckling?
- Skiljer sig samverkan mellan er och någon av de andra förvaltningarna, någon unik?
- Miljöprogrammet – ett projekt – hur gick ni till väga inför miljöprogrammet (*samverkan är basen för hela miljöprogrammet*)?
- Hur skulle du beskriva din roll i samverkansprocessen?
- Har ni behövt hantera kulturskillnader mellan organisationerna?