



Texten ingår i:

Anna Angelin (red.) och Torbjörn Hjort (red.)

Socialt arbete i förändring – utmaningar och villkor inom utbildning, forskning och praktik

Sid. 295-312

DOI: <https://doi.org/10.37852/oblu.180.c476>

Denna text är licensierad under CC-BY, Erkännande. (Se fullständiga villkor: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.sv>) Enligt licensen får verket spridas och bearbetas utan att tillstånd behövs, men verkets upphovspersoner måste anges.

ISBN: 978-91-7895-545-9

ISBN (elektroniskt): 978-91-7895-546-6

DOI: <https://doi.org/10.37852/oblu.180>

© Författarna och Socialhögskolan, Lunds universitet, 2022

Redaktörer: Anna Angelin och Torbjörn Hjort

Adress: Lunds universitet, Socialhögskolan, Box 23, 221 00 Lund

14. Samverkan i demokratisk anda

En metod för att möta komplexa utmaningar

SANDRA HEDMAN
ROBERTO SCARAMUZZINO

Introduktion

Detta kapitel handlar om samverkan mellan sektorer och organisationer som en metod för social förändring. Vi vill med detta kapitel både beskriva en särskild metod för samverkan och reflektera över dess möjligheter och utmaningar. Metoden har utvecklats av Sensus studieförbund (Region Skåne-Blekinge) som är en av de stora organisationer som driver folkbildning i Sverige idag. Utgångspunkten för metoden är att arbetssätt, arbetskulturer och organisering måste förändras för att samverkan mellan organisationer ska kunna vara inkluderande, jämlik och hållbar, och bättre kunna bemöta dagens komplexa samhällsproblem. Metoden framstår på så vis som ett alternativ till hierarkiska och mekaniska organisationsstrukturer som är vanligt förekommande och där beslutsfattande är centraliserat, arbetssättet uniformt och formella regler styr arbetet.

Metodens innehåll har utvecklats genom erfarenheter från Forward Malmö som är en lokal arena för samverkan, modeller och material utvecklat av Sensus samverkanspart The Outside¹, som arbetar för rättvis systemförändring samt de vetenskapliga fälten systemiskt tänkande (systems thinking) och transformativ social förändring². Systemiskt tänkande kan beskrivas som ett sätt att se och analysera till exempel en organisation eller ett ekosystem som flöden eller relationer, i och mellan delar, och den ömsesidiga påverkan dessa ”flöden” får som följd, snarare än att fokusera på kategoriseringar av

¹ För mer information, se: <https://www.findtheoutside.com/>

² Det finns hänvisningar i kapitlet till var det går att hitta mer info om respektive perspektiv/arbetsätt.

delar. Ett exempel på en transformativ social förändring är det som sker när en individ eller grupp börjar tänka, känna och agera på ett nytt sätt, som resultat av att deltagarna på ett djupgående plan förändrat sina synsätt och sin förståelse för något.

Metoden kan förstås som en del av en trend i policyprocesser från government, det vill säga hierarkisk centralstyrning där det offentliga tar beslut i beaktande av olika intressenters perspektiv och intresse, till governance eller nätverksstyrning. Governance och nätverksstyrning används som synonymer i texten för att beskriva en form av offentlig styrning som sker i samverkan med icke offentliga aktörer (Olsson et al. 2019). Med betoning på de kollaborativa inslagen i governance har det beskrivits som en form av styrning där offentliga organisationer direkt engagerar icke-statliga intressenter i en kollektiv, beslutsfattande process i implementering av offentlig policy (Ansell & Gash 2007). Särskilt inom integrationsområdet har samverkan efterfrågats för att skapa bättre förutsättningar för en lyckad etablering av nyanlända (RiR 2014).

Med policy menar vi ”offentlig policy”, det vill säga de offentliga organisationernas mål och medel som används för att styra och administrera olika politikområden. Ofta anger en policy även den riktning som styrningen eller administrationen ska ske emot. Policy kan handla om att förvalta de verksamheter som redan finns men också att förändra dem eller förbättra dem. Ibland kan också ny policy behövas för att möta nya samhällsproblem (Olsson et al. 2019). Nya samhällsproblem behöver inte vara nya fenomen, utan kan handla om gamla fenomen som nyligen har formulerats som samhällsproblem och kräver det offentligas uppmärksamhet och därför en ny policy.

Policy kan därför se mycket olika ut beroende på vilken politisk eller administrativ nivå den utgår ifrån. Policyn hänger ihop med organisationens uppdrag och ansvar. Om vi tar segregationen som exempel på ett samhällsproblem skulle en policy på nationell nivå från regeringens sida se mycket annorlunda ut än en policy på kommunal nivå. Beslutsprocessen skulle se annorlunda ut då stat och kommun styrs på olika sätt men även innehållet i beslutet skulle skiljas åt då stat och kommun förfogar över olika typer av resurser, instrument och åtgärder. Lite förenklat kan man säga att på kommunal nivå blir policyn mer konkret och fokuserad på vad den kommunala förvaltningen, i samverkan med andra aktörer, kan göra gällande segregationsfrågan.

Möjligheterna med samverkan mellan sektorer har lyfts fram alltmer i utvecklingen från government till governance. Behovet av samverkan i policyprocesser kan kopplas till normativa ställningstaganden om att demokratiska beslutsprocesser förutsätter deltagande av de aktörer som policyn berör, det vill säga intressenterna. Dessa intressenter kan vara både offentliga, privata och ideella organisationer. Att inkludera intressenter har också mer praktiska fördelar, då dessa bidrar med sin kunskap till att bättre policy kan formuleras, att besluten har högre legitimitet i och med att de tagits i samråd med dem den berör samt att implementeringen blir lättare då aktörerna redan är ”ombord” (jfr Olsson et al. 2019). Ett förankrat delaktigt ägandeskap kan även bidra till att processens effekter förvaltas långt efter att arbetet med policyn är slut.

Men det finns också omfattande beskrivningar och analyser av de utmaningar som samverkan ställer organisationer inför. En del av dessa risker kan kopplas till olika typer av maktrelationer särskilt där det finns en tydlig obalans i makt och resurser, så kallade ”asymmetriska relationer”. Kooptering är ett begrepp som myntats för att beskriva när en svagare aktör anpassar sina grundläggande värderingar och målsättningar till att mer efterlikna den starkare aktörens för att få vissa fördelar, till exempel att få vara med i en policyprocess (jfr Meeuwisse & Sunesson 1998). Till exempel kan en organisation som är kritisk till rådande asylpolitik riskera att bli koopterad av staten om den skulle välja att samverka i arbetet med personer som är i väntan på utvisning. Organisationen skulle lätt kunna ses som stödjande en politik som den egentligen är kritisk till och skulle vilja förändra (Scaramuzzino & Jönsson 2017). Även olika typer av konflikter mellan aktörer baserade på olika sätt att fungera eller skillnader i ideologi och värderingar måste hanteras, till exempel vilken syn man har på integration om samverkan sker kring nyanländas etablering (ibid).

Beoende på vilken administrativ nivå (lokal, regional, nationell, europeisk) och fas av policyprocessen som avses har olika ramar och metoder för samverkan utvecklats. På nationell nivå finns det flera exempel på dialoger, råd och formaliserade överenskommelser som ska skapa förutsättningar för samverkan (Johansson, Kassman & Scaramuzzino 2011). På lokal nivå finner vi liknande trender, men också samverkansformer som är mer inriktade på praktisk implementering av policy, till exempel samverkansprojekt, idéburet-offentligt partnerskap (IOP) med mera (Jönsson & Scaramuzzino 2016).

Många av dessa syftar till att möta behov av mer inkluderande metoder för policyutveckling och implementering, där deltagande (och inflytande) av medborgare och organisationer i det civila samhället möjliggörs. Ur detta kommer också en idé om en samproduktion (co-production) av välfärds-tjänster.

För att förstå varför just Sensus valt att arbeta med denna samverkansmetod kommer vi först att kortfattat redogöra för folkbildningens, studieförbundens och däribland Sensus demokratiska uppdrag i Sverige. Detta möjliggör att bättre rama in kontexten som metoden utvecklas i. Därefter beskriver vi själva metoden och hur den används. Vi som är författare till kapitlet har båda erfarenhet av samverkan på olika sätt. Sandra Hedman har tidigare arbetat med samverkan mellan den idéburna och den offentliga sektorn inom ramen för integrationsprojektet NAD, och arbetar idag bland annat med att tillämpa och utveckla delar av metoden vi beskriver i detta kapitel inom ramarna för samverkansprojektet Malmö Tillsammans. Roberto Scaramuzzino är lektor i socialt arbete och har forskat om samverkan mellan det offentliga och civilsamhället och undervisar på socionomprogrammet om policyprocesser och socialpolitik. I detta kapitel använder vi våra respektive perspektiv från dels det praktiska arbetet med metoden, dels forskning och teori inom några av de vetenskapliga fält den berör. Med texten vill vi reflektera över möjligheter och utmaningar med metoden samt relatera den till teorier om policyprocesser som bestående av olika faser (Olsson et al. 2019) för att förstå metodens plats i en sådan process. Vi kommer också att använda oss av olika teorier om governance för att reflektera över och diskutera möjligheter och utmaningar.

Folkbildningens demokratiska uppdrag

Sensus studieförbund är en viktig aktör inom folkbildningen och är framväxt ur tre studieförbund med olika inriktningar. Dessa studieförbund grundades alla mellan 1929 och 1935: KFUK-KFUMs studieförbund, Sveriges Kyrkliga Studieförbund och Tjänstemännens Bildningsverksamhet. Att metoden växer fram inom ramen för folkbildningen ligger helt i linje med dess särskilda position i det svenska civilsamhället, men också i den svenska demokratin. Folkbildningen har sin grund i begreppet ”bildning” som syftar till individens

utvecklingsprocess i ”mötet mellan individens egna erfarenheter och de kollektiva erfarenheter som mänskligheten har gjort” (Gustavsson 1992, s. 20).

Den tidiga bildningsrörelsen under första halvan av 1800-talet formades i elitistisk, patriarkalisk och konservativ anda för att samla och fostra bondeklassen. Under industrialismen och utvecklingen mot parlamentarisk demokrati formerades i takt med folkrörelserna allt fler folkbildande institutioner. Folkbildningens roll kom alltmer att syfta till att bemäktiga och mobilisera människor till ett aktivt medborgarskap. Detta innebar bland annat att fostra ”demokratiskt sinnade (och laglydiga) samhällsmedborgare som kunde värna det demokratiska samhällsbygget” (Abrahamsson 2019, s. 7). Det handlade inte längre bara om bildning ”för folket”, utan också ”genom folket”. Den första studiecirkeln anordnades år 1902 och 1912 startades det första studieförbundet, ABF. Idag finns det tio studieförbund i Sverige. Under välfärds-samhällets framväxt kom folkbildningen att bli en given och grundläggande verksamhet (Gustavsson 1992).

Folkbildningens pedagogiska metoder syftade och syftar till att erbjuda former som underlättar för deltagarna att sätta ord på sin upplevda vardag och därigenom utbyta verkligheter. Dels för att förstärka känslan av sammanhang, men också för att visa hur ”samhällsnyttan kunde betraktas som större än summan av enskilda individers behovstillfredsställelse” (Gustavsson i Abrahamsson 2019, s. 7–8). Det handlade inte så mycket om kunskaper där man kunde avgöra vad som var rätt och fel, som i den obligatoriska skolans fokus på fakta och årtal, utan snarare om att ”få klarhet i vad som pågick och varför” (Gustavsson i Abrahamsson 2019).

Under den andra halvan av 1900-talet bidrog statens finansiering av folkbildningen till ett ökat fokus på regelverk, ekonomi och administration och verksamheterna kommersialiserades allteftersom kvantiteten på studiecirkel blev allt viktigare för ekonomin (jfr. Abrahamsson 2019 och Gustavsson 1992).

De fyra syftena med statens stöd till folkbildningen idag uttrycks enligt följande i 1 § förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen (Utbildningsdepartementet 2015:

- 1) stödja verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin,

- 2) bidra till att göra det möjligt för en ökad mångfald människor att påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen,
- 3) bidra till att utjämna utbildningsklyftor och höja bildnings- och utbildningsnivån i samhället, och
- 4) bidra till att bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet.

Målet med folkbildningspolitiken beskrivs som följande: ”Folkbildningen ska ge alla möjlighet att tillsammans med andra öka sin kunskap och bildning för personlig utveckling och delaktighet i samhället” (Utbildningsdepartementet 2013). Således handlar det fortfarande om att bidra till att forma och utbilda samhällsmedborgare som har kunskapen och förutsättningar att delta och påverka.

Som en del av den svenska folkbildningen kan vi förstå Sensus arbete med att utveckla en metod för samverkan i relation till dagens komplexa samhällsproblem. Det finns nämligen en tydlig koppling mellan, å ena sidan, folkbildningens och Sensus Region Skåne-Blekinges självpåtagna uppdrag i samhället och statens förväntningar på dess roll, och, å andra sidan, det kunskapsbehov som finns i samhället för att aktörer ska kunna vara delaktiga i policyprocesser och på så vis kunna bidra till bättre policy.

Metoden

Metoden³ vi tittar på i detta kapitel utvecklas av Sensus studieförbund Region Skåne-Blekinge, en av sex regioner inom organisationen. Sensus Skåne-Blekinge består av 5 olika hemgrupper, varav Hemgrupp Hållbarhet i huvudsak arbetar utifrån metoden medan övriga hemgrupper arbetar mer med traditionell folkbildningsverksamhet. Hemgrupp Hållbarhets arbete fokuserar på Agenda 2030:s Globala mål nummer 11: Inkluderande och Hållbara städer och nummer 17: Genomförande och Globalt Partnerskap.

³ Metodens är en konceptutveckling baserad på erfarenheter från Forward Malmö, modeller och material utvecklat av Sensus samverkanspart The Outside (<https://www.findtheoutside.com/courses>), samt de vetenskapliga fälten ”systems thinking” och transformativ social förändring.

Metoden kan förstås som en konceptutveckling grundad i folkbildningens roll i att ge människor möjlighet att utveckla kunskap och kompetens som behövs för att kunna förstå och möta dagens komplexa samhällsutmaningar.

Konceptet innehåller perspektiv och arbetssätt som kan användas både för att initiera och bygga större samverkansprocesser, och för att ta sig an utmaningar i existerande samverkansprocesser. Något som utmärker metoden är att den är utvecklad för att bemöta utmaningar och problem som karakteriseras som komplexa, det vill säga utgörs av så många sammankopplade faktorer att problematiken blir ”oöverskådlig”. Denna utgångspunkt motiveras genom ramverket Cynefin framework⁴, som argumenterar för att problem behöver olika angreppssätt i relation till deras karaktär. Som jämförelse kan nämnas de problem som definieras som komplicerade och där det går att analysera sig till underliggande relevanta orsaker. Komplicerade utmaningar, som att bygga ett hus, kan lösas genom att anlita experter medan komplexa problem inte har lösningar vi kan analysera oss till. Här måste i stället angreppssättet vara ett testande och lärande för att gemensamt öka vår förståelse för problemens grundorsaker för att röra oss i riktning mot hållbara lösningar.

Utgångspunkten för metoden är att samhället måste börja hantera samhällsutmaningar som en del av, och i relation till, ett större system (jfr. systemiskt tänkande). Trots att många samhällsutmaningar vi ser idag består av ett flertal olikartade bakomliggande utmaningar skapas definitioner av – och lösningar på – enskilda utmaningar ofta i stuprör, det vill säga i ett hierarkiskt system i en avgränsad del av en organisation, som om utmaningarna vore isolerade från varandra. Samhällsutmaningar involverar dessutom i praktiken flera nivåer: individ/grupp, organisation och struktur, något som forskning om system erbjuder teorier och metoder för att hantera. Trots detta, är dagens organisationer och arbetssätt sällan utformade och anpassade till att ge utrymme för inkluderande metoder eller för en bredd av organisationer att faktiskt samverka kring olika lösningar. Trots en snabbt föränderlig omvärld ger arbetssätten inte heller utrymme för kontinuerlig reflektion kring om strukturerna vi verkar inom är ändamålsenliga och kan möta upp de samhällsutmaningar vi har i dagens samhälle.

Den kunskap och kompetens som metoden syftar till att öka förväntas enligt Sensus bidra till en systemförändring, som innebär att samhällsaktörer

⁴ ”The Cynefin framework” är utvecklat av Dave Snowden. För mer information om ramverket: <https://thecynefin.co/about-us/about-cynefin-framework/>

och organisationer får större möjligheter att arbeta och samverka på nya sätt som bättre möter komplexa samhällsutmaningar än rådande samverkansformer och arbetssätt. Ett grundantagande för metoden är att fler aktörer behöver ges möjlighet att delta i att identifiera och utforska lösningar på utmaningar, delta i skapandet av social innovation och bidra till det som ofrånkomligen måste vara ett långsiktigt arbete mot Agenda 2030-målen.

För att erbjuda ett alternativ till generellt rådande mekaniska organisationsstrukturer, där beslutsfattandet är centraliserat och formella regler styr arbetet, syftar metoden till att bygga mer organiska organisationsstrukturer, det vill säga strukturer som utgörs av arbetskulturer, arbetssätt och organisering som gör organisationerna mer flexibla och bättre på att hantera komplexitet.

Den organiska organisationen innebär ett ökat handlingsutrymme för medarbetare, decentraliserat beslutsfattande och medskapande arbetssätt, och baserar processer på systemiskt tänkande (systems thinking) och designmetodik. Kortfattat kan systemiskt tänkande beskrivas som en holistisk ansats där analyser tar hänsyn till orsak-verkan-samband på flera nivåer samtidigt (exempelvis individ och organisation), och inte minst på den strukturella nivån. Designmetodik i sin tur utgår från en så kallad iterativ logik, vilket innebär att arbetet sker i cykler där prototyper för specifika kontexter utvecklas och testas för att kunna tillföra processen snabba och erfarenhetsbaserade lärdomar och förbättringar, som sen blir grund för nästa prototyp.

För att skapa långsiktiga förutsättningar för utveckling av mer organiska organisationsstrukturer ger metoden stöd för att medskapa plattformar och mötesplatser där organisationer och sektorer kan samverka och utveckla gemensamma arbetssätt och organisering. Vidare har processledningen en kapacitetsutvecklande ansats för att stötta individer och grupper att förstå och själva leda i komplexitet, bland annat genom att skapa gemensam kunskap över organisationsgränser och ämnesområden.

Metoden innehåller även specifika modeller för organisering och arbetssätt som används bland annat för att bygga en gemensam tillitsbaserad och meningsskapande arbetskultur (Delat arbete) och skapa prototyper för nya arbetssätt (Chaordic Stepping Stones)⁵.

⁵ Delat arbete (Shared work) och Chaordic Stepping Stones är modeller och material utvecklade av Sensus samverkanspart The Outside, för mer information: <https://www.find-theoutside.com/courses>

Exempel på hur metoden kan användas

Användandet av metoden initieras ofta genom att Sensus processledare ringat in en mindre grupp av personer (en samordningsgrupp) som uttryckt intresse av att utveckla nya arbetssätt för att möta en komplex utmaning. Metoden har hittills oftast använts på tjänstepersons-/aktivitetsnivå, men fungerar lika bra för ledningsgrupper/organisationsnivå. Samordningsgruppen identifierar i sin tur personer, som berörs eller bör beröras (exempelvis från olika sektorer/nivåer), som bjuds in till att bilda en initial arbetsgrupp. Arbetsgruppen expanderar sedan allteftersom fler personer bjuds in till sammanhanget, och vid behov delas arbetsgruppen i flera. I relation till gruppens behov lägger processledarna olika mycket tid på att kompetensutveckla för ökad förståelse för komplexa problem.

Vidare introduceras modellen Delat arbete, som syftar till att forma en gemensam arbetskultur baserad på gemensamma förhållningssätt. En sådan gemensam grund underlättar för en grupp att bygga hållbara relationer och fokusera på det gemensamma arbetet med den utmaning som fört dem samman. Modellen Delat arbete är baserad på följande förhållningssätt:

Relationer som stomme = även om det blir obekvämt så stannar vi i relationerna;

Frågor som svar = vi fokuserar på att utforska frågorna och undviker vanan att söka snabba lösningar;

Sök mångfald = vi bemöter varandra som ”hela människor” inklusive våra olika roller, identiteter och perspektiv, inte som representanter för en organisation;

Alla nivåer – hela tiden = vi har en förståelse för hur det personliga, gruppen, organisatoriska respektive strukturella påverkar hela tiden;

Makt spelar roll = vi förstår att makt påverkar våra relationer, hur vi förstår en fråga och hur vi agerar och vi arbetar med detta faktum.

Poängen med modellen Delat arbete är att den ska bidra till att medvetandegöra faktorer som en grupp kommer behöva återkomma till för att hantera många av de hinder som kan uppstå vid samverkan. Hindren kan till exempel handla om dålig relation/personkemi, ensidiga perspektiv och maktfaktorer

– vilka alla kan ta fokus från innehållet i kärnan av samverkan; det gemensamma arbetet.

En enkel designteori som stöttar gruppen att ta sig an olika delar av det gemensamma arbetet är Andetaget som består av stegen: Utforska behoven/utmaningen, Upptäcka vad som kan göras och Fokusera på vad som blir gruppens nästa steg.

Som viktig del i utvecklandet av nya arbetssätt används modellen Chaordic Stepping Stones (CSS) för att designa och dokumentera processer. Denna modell erbjuder en generativ struktur som tillåter arbetet att fortskrida effektivt, men samtidigt med utrymme för kreativitet och förmågan att tillvarata det lärande och de idéer som uppstår allteftersom. CSS består av nio steg: Behov, Syfte, Principer, Nätverk, Koncept, Begränsande övertygelser, Struktur, Praktik och Lärande. Alla steg inkluderar frågor som guidar designen av ett möte eller en process.

Metoden testades bland annat under 2021 genom två samverkansprojekt i två olika kontexter: Hållbart Helsingborg, finansierat av Delmos, och Malmö Tillsammans, som är finansierat av Tillväxtverket/ERUF. I Hållbart Helsingborg används metoden mer genomgripande medan den i Malmö Tillsammans används för att forma de processer som specifikt syftar till att ta sig an komplexa utmaningar. Hållbart Helsingborg initierades 2019 och omnämns av Helsingborgs stad i dess Voluntary Local Review 2021 – en frivillig rapportering till FN av hur kommunen arbetar för Agenda 2030 - som ett exempel på hur staden arbetar för Mål 17: Genomförande och Globalt partnerskap (Voluntary Local Review of Helsingborg 2021).

En annan typ av kunskap och fronesis

Sensus metod är baserad på förståelsen av samhällsutmaningar som komplexa problem om vilka det endast går att nå begränsad kunskap. Vidare möter metoden de komplexa problemen med hjälp av gemensamt, sektorsöverskridande (sam)arbete och ansvar. Utgångspunkten är att det krävs flera försök för att få till den kunskap och det lärande som på sikt kan leda oss mot mer hållbara lösningar. Genom användningen av designmetodik i det gemensamma arbetet möjliggörs dels identifierandet av gemensamma problemdefinitioner, dels ett successivt utvecklande av potentiella lösningar när de

testas mot verkligheten och allteftersom ny kunskap erhålls och nya erfarenheter görs.

Ett sätt att förstå möjligheterna med Sensus metod utifrån dess perspektiv på kunskap och lärande kan kopplas till begreppet ”fronesis” som kan beskrivas som ”praktiskt omdöme” eller ”praktisk klokhet”. Om vi utgår från att värdepluralism är ett ofrånkomligt villkor i samhället, dvs. att våra värderingar formas utifrån våra normer och vårt praktiska resonerande i relation till en specifik kontext så framgår det varför begreppet fronesis är högst relevant för arbetet med policyprocesser. Om värdepluralism är ett faktum blir det nämligen viktigt att bedöma kunskap utifrån hur relevant och användbar den är i en specifik situation. Denna utvärderingsprocess av vad som är relevant kunskap, det vill säga fronesis, sker i sociala interaktioner människor emellan. Vill vi få goda förutsättningar för en gemensam kunskapsproduktion och ett gemensamt lärande blir det således viktigt att policyprocesser baseras på en ”korrekt procedur”, det vill säga inte bara att de leder till goda resultat. Med andra ord blir det viktigt att proceduren utformas så att kunskap som är politiskt relevant når policyprocessen (jfr Abrahamsson 2019 och Hajer & Wagenaar 2003).

För att demokratin ska fungera krävs det inte bara kunskap utan också social tillit och förmågan att hantera olikheter och konflikter. För att detta ska fungera behöver vi bli bättre på att bidra med och hantera fler perspektiv så att vi gemensamt kan skapa en genomtänkt kunskap om hur verkligheten är beskaffad (jfr. Abrahamsson 2019). Detta är också en förutsättning för en lyckad samverkan där den ömsesidiga kunskapen om olika parter/partners förutsättningar, perspektiv och intressen är avgörande, särskilt när samverkan involverar aktörer från olika sektorer (Scaramuzzino & Jönsson 2017).

Sensus metod framhåller vikten av kunskapsunderlaget genom att processstyrningen är tydligt behovscentrerad och har en tyngdpunkt på användandet av ”varm” (ungefär kvalitativ) data. Som exempel på vad som kan bli fokus för kunskapsproduktion när Sensus metod används, tittar vi på Hållbart Helsingborgs samskapade dokumentation av processen som tar sig an utmaningen ”segregation” hösten 2021, där aktörer från olika organisationer och olika sektorer ingår. I det gemensamma arbetet med segregation har gruppen valt att prioritera genererandet av mer kunskap om behov, och ett gemensamt identifierande av vad fokus för gruppens arbete ska vara. Det betonas att hänsyn tas till både strukturell, organisatorisk och individuell nivå samt att det är

viktigt att identifiera och arbeta med de bakomliggande orsakerna till segregation, till skillnad från att lindra symptom. Gruppens samverkan är uttryckligen organiserad kring att dela erfarenheter och information ”för att förstå så mycket av problematiken som möjligt tillsammans”. För att samla in behov används analyser (”kall” data), erfarenheter och aktiviteter (”varm” data) (Färdplan Hållbart Helsingborg 2022).

Kopplingen till styrning, beslut och politiker

Fler möjligheter med metoden visar sig då vi tittar på några av de utmaningar som brukar associeras med ”governance” (nätverksstyrning). Allteftersom villkoren för policyprocesser har förändrats mot mer nätverksstyrning har det skapats ett institutionellt tomrum i mötet mellan sektorer, där det inte alltid finns givna regler för vem som är ansvarig, vem som har auktoritet över vem, eller vilken sorts ansvarsutkrävande som kan förväntas. Varje organisation inträder med sina egna institutionella förväntningar och rutiner. Således handlar det sällan endast om sakfrågan när individer från olika sektorer möts, utan även om spelreglerna och trovärdighetsdynamik. (Hajer & Wagenaar 2003)

Här kan urskiljas möjligheter med Sensus metod så till vida att tomrummet eller ”det som sker i mellanrummet” mellan organisationer erbjuder ett gemensamt meningsskapande narrativ. Genom modellen Cynefin framework (se tidigare beskrivning) motiveras behovet av nya arbetssätt för att möta komplexa problem då dagens organisationers arbetssätt ofta är utformade för att hantera komplicerade problem, och genom Delat Arbete och Chaordic Stepping Stones ges hopp om, och riktning mot, mer ändamålsenliga arbetssätt för samverkan. Modellerna bidrar också med en sorts ”minsta möjliga ordning” med en struktur och transparens som är enkel för alla att använda och gör det gemensamma arbetet överskådligt att följa.

Från detta perspektiv, genom användandet av metoden i mellanrummet mellan organisationer som tillhör olika sektorer såsom offentlig sektor, näringsliv och civilsamhälle, kan metoden bidra till att erkänna nätverksstyrningens varande men också skapa möjligheter att förstå den, och bidra till att utveckla genomtänkta former av nätverksstyrning (jfr Abrahamsson 2019 och Hajer & Wagenaar 2003).

Där metoden i huvudsak använts i både Helsingborg och i Malmö ingår tjänstepersoner med det mandat det medför att arbeta utifrån politiskt tagna beslut och policy. I kommunala tjänstemäns arbete med att implementera policy finns till viss del ett utrymme att utveckla arbetssätt i samverkan som kopplar an till aktiviteter och hur policyn implementeras. Som exempel kan nämnas en process som genomförs med Hälsa, Vård och Omsorgsförvaltningen i Malmö Stad, vars uppdrag är att motverka ofrivillig ensamhet hos målgruppen 65 år och äldre. Där processleder Malmö Tillsammans, i relation till en av stadens Mötesplatser för äldre, en grupp bestående av äldredagoger, en projektledare som arbetar över flera mötesplatser och en utvecklingssekreterare. Syftet med processen är att bygga gemensam kunskap om arbetssätt för samverkan och utveckla innovativa lösningar i form av konkreta prototyper.

Metoden bör således inte tolkas som att det offentliga öppnar upp beslut genom nya styrningsformer. Politiker har inte ingått i de sammanhang där metoden använts till dags dato. Den transformativa potentialen i metoden fokuserar således inte på att fler ska vara med och ta beslut i processer där det offentliga tidigare hade monopol genom den representativa demokratin. Det handlar snarare om att gradvis förändra rådande tanke- och arbetssätt för intersektoriell samverkan, på tjänstepersonsnivå såväl som ledningsnivå, med syfte att förtydliga och fördjupa den demokratiska potentialen i nätverksstyrningen - inte bara utifrån ett normativt ställningstagande utan framförallt utifrån en empirisk observation av hur samhället ser ut (Hajer & Wagenaar 2003).

Det kan antas att tydligare fokus på ändrade arbetssätt, gemensam kunskapsproduktion och förbättrad förmåga till lösningar på komplexa problem på lednings- och tjänstepersonnivå skulle komma att ge effekt också för politiska beslutsfattare. I färdplanen för Hållbart Helsingborg uttrycks ambitionen ”att skapa kunskap och lärande genom att testa lösningar, som blir grund för rekommendationer till beslutsfattare.”

Mot bakgrund av ett sviktande partipolitiskt intresse i samhället kan samtidigt en vitalisering av policyprocessens relevans och meningsskapande för det verkliga livet tänkas rymma en icke-utforskad potential för att öka medborgares politiska intresse och stärka intresset för den representativa demokratin (Hajer & Wagenaar 2003). Det kan potentiellt leda till ökat engage-

mang i det politiska livet av både enskilda medborgare och kollektiva aktörer såsom grupper, nätverk och organisationer.

Makt inom processen; hur skapar man ett brett och inkluderande deltagande

Nätverksstyrning erbjuder stora möjligheter, bland annat den uppenbara fördelen att samordna autonoma aktörer med olika intressen kring något gemensamt, men det finns också en del utmaningar med en flexibel form som utformas efter hand under processens gång. Nätverk kan medföra problematik i termer av rekrytering, beslutsfattande, styrningsförmåga och ansvarsutkrävande. Konflikthantering blir också problematisk när det saknas en tydlig beslutsprocess, som kan lösa tvisterna (Hedlund & Montin, 2009).

I Sensus metod kan formen för vilka eller hur många som bör inkluderas i en plattform eller en arbetsgrupp se olika ut. Devisen ”bjud in alla som vi tror har behov och intresse av att vara med” ger ledning. Det innebär att de individer som processledare och gruppens innevarande deltagare har kännedom om och bedömer vara relevanta för sammanhanget kommer i fråga.

Det finns inte heller någon formell form eller rutin för beslutsfattande, som till exempel rösträkning. Modellen *Delat arbete*, som syftar till att sätta ramar för arbetskulturen i en arbetsgrupp eller på en samverkansplattform, specificerar inte ansvariga eller någon form för ansvarsutkrävande – snarare symboliserar och betonar modellen nödvändigheten av en organisk och icke-hierarkisk arbetskultur.

Eftersom iterativa arbetssätt och skapande av prototyper genomsyrar metoden, kan metoden ge utrymme för att utveckla lösningar och olika former utefter vad det gemensamma arbetet kräver. Detta gäller deltagandet i form av till exempel rekrytering, konflikthantering och beslutsfattande.

Ett exempel på governance-metod?

Vår utgångspunkt var att vi kan förstå Sensus metod som en del av en trend i policyprocesser från government till governance där det offentliga styrning allt oftare sker i samverkan med andra icke offentliga aktörer. Utifrån detta

perspektiv kan vi jämföra metoden med en definition av collaborative governance eller samverkansbaserad nätverksstyrning. Enligt Ansell och Gash (2007) handlar det om ett styrsätt där en eller flera offentliga organisationer direkt engagerar icke-statliga intressenter i en kollektiv beslutsfattande process som är formell, konsensusorienterad, och deliberativ och som syftar till att skapa eller implementera offentlig policy eller hantera offentliga program eller tillgångar.

Ansell och Gash (2007) preciserar sin definition av collaborative governance genom sex kriterier: (1) processen initieras av offentliga organisationer och myndigheter, (2) deltagarna inkluderar icke-statliga aktörer, (3) deltagare engagerar sig direkt i beslutsfattande och är inte bara "rådfrågade" av offentliga organisationer och myndigheter, (4) processen är formellt organiserad och bygger på kollektiva träffar, (5) processen syftar till konsensus-baserade beslut (även om konsensus inte uppnås i praktiken), samt (6) fokus för samverkan är offentlig beslut och offentlig policy.

Vi finner flera likheter mellan den teoretiskt beskrivna modellen av collaborative governance och Sensus metod, särskilt gällande punkterna 2, 4 och 5, det vill säga deltagandet inkluderar icke-statliga aktörer, metoden kräver formaliserad organisering och kollektiva möten och målet verkar vara att nå en form av konsensus. På tre punkter; 1, 3 och 6, kan vi se att Sensus metod har en bredare ingång än vad som beskrivs i modellen, det vill säga att metoden kan initieras av vem som helst men initiativet kommer i huvudsak från civilsamhället, att deltagare inte involveras direkt i politiska beslut men tar del i de beslut som är relevanta för samverkan ifråga på lednings- eller tjänstepersonnivå och att metoden kan användas även när målet för samverkan inte är offentlig policy.

Att metoden skiljer sig från modellen skulle kunna bero på att den är utvecklad av en organisation i det civila samhället som ser möjligheten för andra aktörer än offentliga att ta initiativ, men som samtidigt inte är utvecklad med endast offentlig sektor och offentlig policy i åtanke. Så som metoden är utformad, det vill säga som en metod för att processleda samverkan, bör den kunna "docka i" flera faser i en policyprocess.

Utifrån ett policyprocess-perspektiv skulle metoden kunna användas i de inledande faserna av en policyprocess, till exempel där samhällsproblem ska omvandlas till policyproblem, sättas på den politiska agendan och policyfrågan ska "ramas" in och möjliga orsaker och lösningar definieras (Olsson et al.

2019). Utifrån ett policyprocess-perspektiv är dessa faser avgörande utifrån möjligheten att delta och kunna påverka. Här kan man jämföra att få delta i en process där segregation redan har ramats in som en demokratifråga eller en säkerhets- och ordningsfråga. Det skapar helt olika förutsättningar för vilka potentiella orsaker som blir möjliga att diskutera samt vilka lösningar som blir aktuella (jfr Olsson et al. 2019). Att delta i en tidig fas i en sådan process kan jämföras med att på nationell nivå vara inbjuden att sitta i en dialog för att utforma en utredning till skillnad från att vara inbjuden att agera remiss på det färdiga förslaget som kommer ut ur själva utredningen (jfr Scaramuzzino & Suter 2019).

Skillnaderna mot modellen går dock djupare än så då Sensus metod har ett tydligare samhällsfokus, där inflytande bara är en del av syftet med arbets-sättet. Folkbildningens bildande funktion genomsyrar metoden som syftar till att skapa förutsättningar för en mer inkluderande process, både genom att skapa mer inkluderande arbetsformer, stärka relationer och genom att öka kunskapen hos samhällsaktörer för att kunna delta aktivt i det offentliga livet.

Slutsatser och diskussion

Sensus metod kan förstås som ett flexibelt verktyg som möjliggör samverkan genom en reflekterande process där ramen för samverkan inte är satt från början (som ofta när samverkan initieras). Metoden är utformad för att tillämpas i huvudsak på lokal nivå. Vi ser dock i dess utformning inga direkta hinder för att den skulle kunna tillämpas på andra nivåer, något som skulle ge fler insikter i metodens möjligheter och begränsningar.

Med metoden möjliggörs förespråkandet av en kunskapssyn som härbärgerar värdepluralism genom att betona betydelsen av lokala situationer och kontexter samt insikten att kunskap och hållbara lösningar måste få utvecklas succesivt. Metoden har också potentialen att fylla mellanrummet, ”tomrummet”, mellan sektorer och organisationer med ett meningsskapande narrativ som bidrar med riktning, transparens och samlar aktörer kring ett strukturerat gemensamt arbete.

För civilsamhället betyder metoden en chans att få inflytande över policy i ett tidigare skede (agendasättning) och kunna kombinera policypåverkan med

samhällspåverkan samt en chans att strukturerat få påverka i det utrymme som ges i kommuners implementering av policy.

Metoden möjliggör en utveckling av arbetssätt och samverkan som medför möjlighet att öka kunskapen hos samhällsaktörer, skapa bättre relationer mellan individer och organisationer och hantera samhällsutmaningar på ett strukturerat sätt.

Metoden innehåller självklart också en del utmaningar. Att det inte finns någon tydlig form för rekrytering, konflikthantering, beslutsfattande och ansvarsutkrävande skulle kunna ses som sådana. Mycket av lösningen på dessa frågor ligger i själva metoden och processen men också i de institutionella logiker som organisationerna befinner sig i och deras grundläggande ansvar gentemot sina medlemmar, medborgare eller ägare.

Utifrån det civila samhällets perspektiv kan det vara viktigt att vara medveten om två risker som finns i samband med att ingå i en samverkansrelation med offentliga aktörer. För det första att undvika så kallat ”token participation” där inflytande inte ges och där deltagandet enbart legitimerar politiska beslut och tar udden av eventuell kritik mot offentlig policy och styrning. Detta kan hänga ihop med en förskjutning av civilsamhällets roll som (mot-)part till det offentliga i riktning mot en roll som partner. Som partner kan en civilsamhällesaktör hamna i en situation där besluten ägs tillsammans med det offentliga, eftersom man som intressent har varit med och tagit besluten.

Vår förhoppning är att denna text visat hur metoden som utvecklas av Sensus har potential att både överbrygga en del utmaningar och utvecklas för att kunna användas på andra politikområden och i relation till andra samhällsutmaningar, men också på andra administrativa nivåer och i andra faser i policyprocesser än hittills. Till skillnad från många governance-modeller, som utvecklats från det offentligas sida för att inkludera fler aktörer i policyprocesser, är Sensus metod utformad utifrån ett civilsamhällesperspektiv. Metoden är vidare utvecklad utifrån ett mer än 100-årigt uppdrag att bidra till att forma och utbilda samhällsmedborgare som har kunskapen och förutsättningar att delta och påverka i samhället och politiken.

Referenser

- Abrahamsson, H. (2019) *Vår tids stora omdaning*. Göteborg: Bokförlaget Korpen.
- Ansell, C. & Gash, A. (2007) Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543–571.
- Färdplan Hållbart Helsingborg.
[https://issuu.com/hallbarthelsingborg/docs/fardplan_hallbarthelsingborg. Hämtat: 20 januari 2022].
- Gustavsson, B. (1992) *Folkbildningens idéhistoria*. Borgholm: Bildningsförl.
- Hajer, A.M. & Wagenaar, H. (2003) *Deliberative Policy Analysis – Understanding Governance in the Network Society*. New York: Cambridge University Press.
- Hedlund, G. & Montin, S. (2009) *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Johansson, H., Kassman, A. & Scaramuzzino, R. (2011) *Staten och det civila samhällets organisationer i ett föränderligt välfärdssamhälle – Perspektiv på en överenskommelse*. Stockholm: Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting. Andra tematiska studien.
- Jönsson, A. & Scaramuzzino, R. (2016) *Samverkan mellan stat, region och civilsamhälle för nyanländas etablering - En utvärdering av projektet NAD i Skåne*. Lund: Socialhögskolan, Lunds Universitet.
- Meeuwisse, A. & Sunesson, S. (1998) Frivilliga organisationer, socialt arbete och expertis. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 5(2–3):172–193.
- Olsson, J., Berg, M., Hysing, E., Kristianssen, A. & Petersén, A. (2019) *Policy i teori och praktik*. Första upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- RiR (2014) *Staten och det civila samhället i integrationsarbetet*. Stockholm: Riksrevisionen.
- Scaramuzzino, R. & Jönsson, A. (2017) Samverkan, dialog och styrning – integration av nyanlända i förening. I: Stig Linde & Roberto Scaramuzzino (red.) *Socialt arbete i civilsamhället – aktörer, former och funktioner*. Lund: Studentlitteratur.
- Scaramuzzino, R. & Suter, B. (2020) Holding course: Civil society organizations' value expressions in the Swedish legislative consultation system before and after 2015. I: Elżbieta M. Goździak, Izabella Main, Brigitte Suter (red.) *Europe and the Refugee Response: A Crisis of Values?* London: Routledge.
- Utbildningsdepartementet (2013) *Allas kunskap – allas bildning*. Prop. 2013/14:172. Stockholm: Regeringskansliet.
- Utbildningsdepartementet (2015) *Förordning (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Voluntary Local Review of Helsingborg – Sustainable Development Goals, 2021*.
[https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/27959Helsingborg_VLR_2021.pdf. Hämtat: 21 juli 2022].