



K2 OUTREACH 2016:4

Dömd till samverkan!

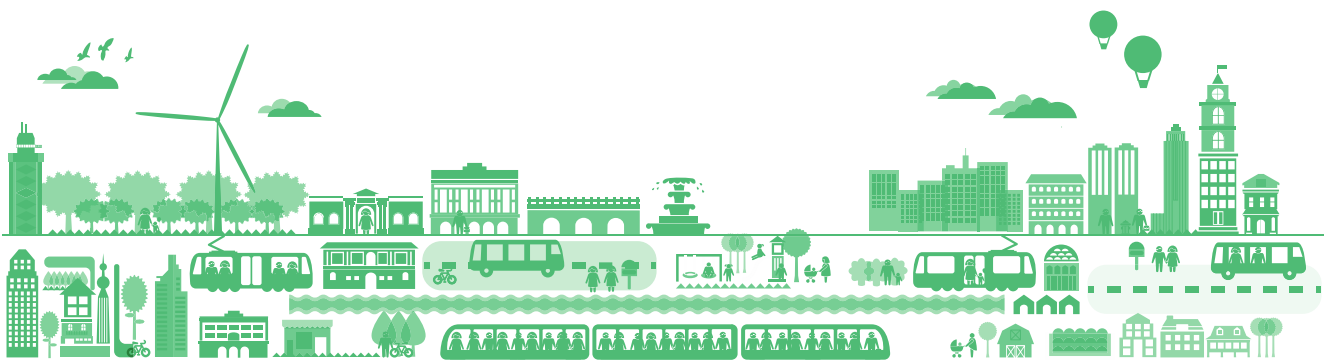
En kunskapsöversikt

FÖRFATTARE

Robert Hrelja

Fredrik Pettersson

Stig Westerdahl



Datum: 2016-03-22

Tryck: Media-Tryck, Lunds universitet, 2016

De slutsatser och rekommendationer som uttrycks är författarnas egna och speglar inte nödvändigtvis K2:s uppfattning.

Innehållsförteckning

Förord	4
Sammanfattning	5
1. Inledning.....	6
2. Om samverkan och samverkans kvalitet inom kollektivtrafiken.....	7
2.1. Samverkan – vad och varför.....	7
2.2. Kvaliteter för fungerade samverkan.....	7
3. Två perspektiv på samverkan	8
3.1. Byggstenar för samverkan – lärdomar från samverkansstyrning och planering.....	8
3.1.1. Centrala lärdomar för samverkan inom kollektivtrafiken.....	10
3.2. Företagsekonomer om samverkan	10
3.2.1. Centrala lärdomar för samverkan inom kollektivtrafiken.....	11
4. Samverkan som samhandling mellan organisationer i nätverk.....	13
4.1. Samverkans kvalitet	13
4.2. Från samverkan till samhandling inom kollektivtrafiken	15
5. Referenser.....	18

Förord

Under de senaste decennierna har samhällets organisation blivit mer fragmenterad till följd av idéer om New Public Management. Offentliga verksamheter har privatiserats, konkurrensutsatts och bolagiserats. Nya offentliga eller semioffentliga organisationer har skapats. Den organisatoriska kartan har ritats om vilket har skapat nya förutsättningar för och behov av samverkan.

Motsatsen till samverkan är att alla organisationer driver sina egna snävt definierade intressen, utan vilja eller förmåga att utveckla lösningar i samarbete med andra. Det kan visserligen leda till optimala lösningar för den egna organisationen, men knappast för samhället som helhet. En väl fungerande kollektivtrafik förutsätter samverkan mellan offentliga och privata aktörer på alla nivåer, såväl i tidiga planeringsskedan av till exempel den fysiska infrastrukturen, som i planeringen och driften av trafiken.

Denna kunskapsöversikt syftar till att på ett översiktligt sätt öka förståelsen för samverkan i allmänhet och kvaliteter för bra samverkan i synnerhet. Rapporten har ett teoretiskt fokus. Teori kan ibland uppfattas som något svårt och komplicerat. Så behöver det inte vara. Teorier är tankemodeller som hjälper oss att förklara och förstå sådant som inte fysiskt går att ta på – som samverkan! Bra teorier hjälper oss att förstå vad vi gör och kan bilda utgångspunkt för hur vi väljer att agera. Det finns därför inget så praktiskt som en bra teori!

Lund, mars 2016

John Hultén,

Föreståndare K2

Sammanfattning

Skapandet av en effektiv kollektivtrafik kräver i ökande grad samverkan mellan formellt självständiga organisationer. I denna kunskapsöversikt diskuteras samverkan mellan offentliga och privata organisationer samt resenärer. Syftet är att öka den begreppsmässiga förståelsen av samverkan på kollektivtrafikområdet. Den gör det genom att definiera samverkan, och diskutera vilka kvaliteter som möjliggör väl fungerande samverkan.

Kunskapsöversikten börjar med att beskriva tidigare kollektivtrafikforskning om samverkan. Därefter beskrivs vilka slutsatser som finns om samverkan i andra för kollektivtrafiken analytiskt intressanta forskningsfält. En slutsats är att samverkan kan definieras som försök att överkomma problem med kollektivt handlade, och försök att förändra en situation där ömsesidigt beroende aktörer agerar självständigt, till en situation där de agerar samfällt för att uppnå gemensamma mål. Samverkan ska enligt denna definition förstås som en mer sofistikerad form av kollektivt handlande än vad som menas med begrepp som samordning eller koordination.

Väl fungerande samverkan kan beskrivas som en form av ”samhandling”. Motsatsen kan beskrivas vara ”förhandling”. I samhandling utforskar formellt självständiga organisationer gemensamma nyttor, och uppnår mer än om de hade agerat självständigt. Samhandling kan ses som ett stegvist tillitsbygge som förutsätter kvaliteter som ett ömsesidigt förtroende, förståelse av andra organisationers drivkrafter, gemensam problemformulering. Den måste även vara tydligt handlingsinriktad.

1. Inledning

Effektiv kollektivtrafik kräver samordning mellan formellt självständiga organisationer med olika budgetar och ansvarsområden, som över organisationsgränserna ska förstå varandra och varandras syften för att skapa gemensamma prioriteringar och ett samfällt agerande. Vikten av väl fungerande samverkan betonas både av forskare och de som arbetar med planering och drift av kollektivtrafiken [1-3].

Forskning visar att förmågan att skapa fungerande samarbetsformer, samförstånd och tydligare ansvarsfördelning mellan organisationer, ofta är avgörande för att man ska kunna arbeta i en gemensam riktning för att nå bästa resultat [4-5]. Men samverkan är långt ifrån ett omfattande forskningsområde i kollektivtrafikforskningen, och har ännu inte resulterat i varken teoretisk utveckling eller konkreta förslag på hur väl fungerande samverkan kan skapas och praktiseras.

Syftet med kunskapsöversikten är att sammanfatta befintlig kunskap för att öka den begreppsmässiga förståelsen av samverkan inom kollektivtrafikområdet. Kunskapsöversikten har ett teoretiskt fokus. Den reser frågan om vilka *kvaliteter* som möjliggör väl fungerande samverkan i både långsiktig kollektivtrafikplanering och genomförande av konkreta åtgärder för ökat kollektivt resande. Samverkan förstås här som interaktionen mellan offentliga och privata aktörer samt resenärer.

Kunskapsöversikten adresserar följande frågor:

- Hur kan man förstå samverkan begreppsmässigt?
- Vilka nödvändiga samverkanskvaliteter finns inom kollektivtrafikområdet?
- Vilka slutsatser finns av samverkan från andra analytiskt intressanta forskningsfält?

Kunskapsöversikten sammanfattar två forskningsfält som vi benämnt ”samverkansstyrning och planering” och ”företagsekonomi”. Perspektivet om samverkansstyrning beskriver å ena sidan samverkan i termer av att ”governance” eller nätverksstyrning blir allt vanligare på den traditionella hierarkiska ”government”-styrningens bekostnad. Denna övergång från government till governance blir därmed drivande för behovet av samverkan och ställer krav på andra styrformer. Detta problematiseras, å den andra sidan, i det företagsekonomiska perspektivet. Här är utgångspunkten snarare att självständiga organisationer och deras gränser blir allt vanligare inom olika samhällsfunktioner som en konsekvens av New Public Management och ett framväxande granskningssamhälle (”The Audit Society”). Men samtidigt med dessa tilltagande krav på ansvarsutkrävande av tydligt avgränsade organisationer blir också propåerna om samverkan allt påtagligare. Samverkansfrågorna ska därmed enligt organisationsteorin förstås i ljuset av denna spänning mellan två samtidiga samhällsideal: ett som handlar om självständiga organisationer och den andra vilket beskriver ett läge där organisationer är ”dömda till samverkan”.

Kunskapsöversikten drivs av frågan hur dessa till synes motstridiga synsätt inom ”samverkansstyrning” och ”företagsekonomi” går att förena.

2. Om samverkan och samverkans kvalitet inom kollektivtrafiken

2.1. Samverkan – vad och varför

Samverkan kan definieras som försök att överkomma problem med kollektivt handlade och försök att förändra en situation där ömsesidigt beroende aktörer agerar självständigt till en situation där de agerar samfällt för att uppnå gemensamma mål. I samverkansprocessen etableras gemensamma regler och strukturer som styr förhållandet och uppträdandet mellan aktörerna och deras agerande. Samverkan ska enligt denna definition förstås som en mer sofistikerad form av kollektivt handlande än vad som menas med begrepp som samarbete, samordning eller koordination [6]. Skillnaden gentemot samarbete, samordning och koordination är att samverkan karaktäriseras av en högre grad av komplexitet, och långtgående interaktion mellan flera formellt självständiga aktörer.

Samverkansprocesser kännetecknas ofta av att vara rörliga, motsägelsefulla och dynamiska processer, ofta med oväntade eller oavsiktliga resultat eftersom aktörerna utgår från olika perspektiv och synsätt [7]. Detta innebär att samverkan sker i bräckliga ”system”, eller ”nätverk” som ökar komplexiteten och minskar aktörernas kontroll över sin omgivning [6].

Forskningen har identifierat ett antal kritiska områden där bättre samverkan behövs för att leverera åtgärder och politik som bidrar till att göra kollektivtrafiken mer effektiv. Det gäller till exempel för områden som:

- planering av busslinjer på regional nivå där det ofta förekommer spänningar mellan lokala krav på service och regionens mer strategiska fokus på starka stråk
- bebyggelseplanering som stödjer kollektivtrafiken
- stora nationellt viktiga infrastrukturprojekt som berör regional kollektivtrafik
- planering och genomförande av större, regionalt viktiga kollektivtrafikprojekt.

Behov av samverkan uppstår på dessa områden till följd av intresseskillnader och uppdelning av ansvarsförhållanden. Forskningen har också börjat kartlägga vilka samverkansmekanismer som används av kollektivtrafikens aktörer och sätt att anpassa mekanismerna till lokala förutsättningar och sammanhang. Tidigare forskning identifierar till exempel kontraktsmässiga-, partnerskaps-, organisatoriska- och diskursiva metoder för samordning [1,8]. Vilka nödvändiga bakomliggande kvaliteter som gör det möjligt för organisationer att agera samfällt, har emellertid inte analyserats på djupet.

2.2. Kvaliteter för fungerade samverkan

Begreppet kvalitet är svårfångat. Kvalitet för oss är de insatser och åtgärder som upplevs användbara och fungerande i skapandet av samverkan för effektiv kollektivtrafik. Med denna pragmatiska syn blir det alltså inte meningsfullt att *definiera* kvalitet eftersom begreppets innebörd liksom vad som utgör god kvalitet istället är ett resultat av diskussioner och förhandlingar mellan organisationer i verklig samverkan.

Ett sätt att öka kunskapen om vilka kvaliteter, i pragmatisk mening, som möjliggör väl fungerande samverkan är att analysera vad andra för kollektivtrafiken analytiskt intressanta forskningsfält har att säga om samverkan. Privata och offentliga aktörer, liksom hybrider av dessa, tvingas eller uppmuntras att samverka kring till exempel frågor som sjukvård, bostadsbyggande eller bebyggelseplanering. Det är möjligt att denna trend kommit längre i Sverige än i många andra länder, inte minst genom privata aktörers verksamhet på skolområdet, men frågan om samverkan för att upprätthålla samhällsfunktioner är central i många länder. Diskussionerna kring offentlig styrning och ledning förs dessutom ofta i termer av nätverksstyrning eller ”governance” istället för ”government”, något som ytterligare pekar på hur samverkansfrågorna fått en framträdande roll också utanför kollektivtrafikens domäner.

3. Två perspektiv på samverkan

De förändringar som har genomförts inom kollektivtrafiken har förstås inte skett i ett vakuum utan speglar allmänna samhällstendenser där ökande grad av specialisering och institutionell komplexitet har gjort samverkan till ett viktigt ämne för forskning inom många policyområden. I det följande kommer vi att motivera forskningsfält utifrån några av kollektivtrafikens kännetecken, och de institutionella förändringar som har skett inom kollektivtrafiken de senaste decennierna.

En viktig institutionell förutsättning för kollektivtrafiken är, som redan har nämnts, att rådigheten över kollektivtrafiken är spridd mellan flera organisationer med ibland olika intressen. Enligt vissa forskare har detta lett till uppsplittring av ansvarsområden i vissa länder och till sämre fungerande kollektivtrafiksystem [9].

Andra exempel på viktiga institutionella förändringar i Europa under senare årtionden är avreglering, privatisering och konkurrensutsättning [10]. Kollektivtrafik blir härigenom en tjänst som tillhandahålls på en marknad eller omfattar intäktsdrivna organisationer. Samverkan inom kollektivtrafiken blir med nödvändighet mer komplex när aktörer med olika logiker finns med.

I de följande avsnitten presenteras perspektiv på samverkan utifrån de två forskningsfälten ”samverkansstyrning och planering” respektive ”företagsekonomi”.

3.1. Byggstenar för samverkan – lärdomar från samverkansstyrning och planering

Den forskning, som här benämns för samverkansstyrning och planering är ett heterogent perspektiv som förenas av ett intresse för de kvaliteter som möjliggör enighet och samfällt agerande i sammanhang där många formellt självständiga aktörer verkar. Forskningen analyserar samverkansprocesser som sker både inom och utanför etablerade politiska och administrativa processer för beslutsfattande och planering [11]. Förutsättningarna för samverkan inom etablerade politiska och administrativa processer har förändrats kraftigt. Detta till följd av sociala, politiska och ekonomiska förändringar som har påverkat det institutionella landskapet i en riktning där offentlig service och tjänster alltmer tillhandahålls genom att olika offentliga och privata aktörer samverkar i nätverk. Samverkan kan därför beskrivas som en styrningsform vilken sammanför offentliga aktörer och andra intressenter i gemensamma forum för att bedriva konsensusorienterat beslutsfattande. De likartade teoretiska utgångspunkterna, som att samverkan handlar om konsensusorienterat beslutsfattande, är den gemensamma nämnaren för forskningen i detta fält [12].

Samverkan går alltså ut på att tillsammans uppnå något som en enskild organisation inte själv hade klarat att uppnå och litteraturen identifierar ett antal byggstenar som är viktiga för samverkansprocesser.

Dialog

Dialog är centralt för att bygga förtroende, ömsesidig respekt, gemensam förståelse och engagemang i processen, samt för att bryta stereotypa uppfattningar och andra barriärer som hindrar utforskandet av gemensamma nyttor [13-20].

En förtroendeskapande dialog präglas av att alla hörs, respekteras och har lika möjlighet att delta. Diskussionerna mellan parter måste dessutom vara ”autentisk” [13-14] för att man ska kunna utforska de gemensamma nämnarna som man kan grunda samverkan på. Motsatsen är en dialog som kännetecknas av förhandling och hemlighetsmakeri. En autentisk dialog innebär att den part som uttalar sig måste vara en legitim representant för de intressenter denne säger sig representera, den måste vara ärlig, riktig och förståelig för andra. Dialogen mellan parter kan resultera i överenskommelser om hur man ska agera i anslutning till den fråga man samverkar. Men det kan också finnas andra viktiga resultat än överenskommelser, såsom gemensam förståelse och en kollektiv

identitet [14], som kan möjliggöra ett samfällt agerande i komplexa och kontroversiella planeringssituationer [21].

Delad förståelse

Genom dialog beskrivs hur man kan uppnå en delad förståelse av vad man gemensamt kan åstadkomma genom samverkan [12]. Delad förståelse [15] beskrivs med olika termer som ”gemensam grund” [22], ”gemensamt syfte” [23], ”gemensamma mål/visioner” [24], ”klara mål och strategisk inriktning” [25-26]. En delad förståelse kan också handla om att uppnå en gemensam problemdefinition [27-28], eller enighet om vilken typ av kunskap som är nödvändig för att hantera ett visst problem. Delad förståelse kan ses som en del av en grundläggande läroprocess i samverkan som handlar om att utveckla förståelse för de andra aktörernas drivkrafter, mål och visioner [29-30]. Ett öppet förhållningssätt till delandet av information mellan aktörerna i processen framhålls som en viktig del av denna läroprocess [15].

Genom dialog och delad förståelse visar flera studier att man kan skapa stegvisa resultat, som relativt tidigt i processen ger konkreta och påtagliga exempel på de möjliga fördelarna med ett fördjupat samarbete. Stegvisa resultat kan vara speciellt betydelsefulla för förtroendeskapande och långsiktigt engagemang om kontexten karaktäriseras av konflikter och antagonism mellan aktörerna. En typ av stegvist resultat som kan ha positiv effekt på förtroendeskapande är gemensam faktainsamling [31]. I vissa situationer där det handlar om att uppnå mål och visioner av mer strategisk art som är svåra att omsätta i stegvisa resultat kan förtroendebyggnad istället handla om att i ett tidigt skede gemensamt utforska det övergripande värdet av samverkan [7].

Stegvist förtroendebyggande och deltagarnas engagemang

Samverkansprocessen handlar alltså inte bara om förhandling utan också om förtroendebyggande [25,32-35]. När det finns en bakgrund av konflikt och antagonism mellan parterna, blir förtroendeskapande ofta den viktigaste och även den mest svårhanterade aspekten tidigt i samverkan. En viktig lärdom från detta är att om utgångsläget karaktäriseras av konflikter mellan aktörerna så måste tid avsättas för förtroendeskapande åtgärder [12]. En viktig faktor som lyfts fram i många studier, exempelvis [7, 17,36-39] är att ledarskap är avgörande för att etablera klara och tydliga regler, förtroendebyggande, främjande av dialog och för att utforska gemensamma nyttor.

Deltagarnas engagemang anses vara helt avgörande för om samverkan är framgångsrik [23,32,37,40]. Ett vanligt problem är att offentliga organisationer som är tvingade till samverkan deltar halvhjärtat, eller att stödet från central nivå inom organisationen är svagt [12]. Engagemang innebär att aktörerna utvecklar en övertygelse om att ett samfällt agerande är det bästa sättet att åstadkomma önskvärda resultat. Det är även viktigt att deltagarna har meningsfulla uppgifter i processen [15]. Att graden av engagemang hänger ihop med hur deltagarna ser på sina möjligheter att påverka utfallet av samverkan framstår också som självklart.

Ett dilemma med engagemang är att aktörerna så att säga får ”köpa grisen i säcken.” Det krävs en vilja från aktören att följa resultatet av samverkan även om utfallet går i en riktning som inte är önskvärd [31]. Engagemang baseras på förtroende för att de andra intressenterna respekterar det egna perspektivet och intresset. Detta belyser också vikten av klara, rättvisa och öppna processer för att få engagemang från deltagarna. För att kunna besluta om att engagera sig i en samverkan som kan gå i oförutsedda riktningar krävs att aktörerna känner att de har ägarskap och delat ansvar för samverkan [16]. Uppfattningar om ägarskap av processen påverkar även uppfattningar om roller och ansvar [41-42]. Återigen belyser detta vikten av förtroende; varför skulle man dela ansvar med människor man inte litar på?

3.1.1. Centrala lärdomar för samverkan inom kollektivtrafiken

En första insikt baserat på genomgången är att "samhandling" är ett ord som bättre fångar nödvändiga kvaliteter i interaktionen mellan organisationer än ordet samverkan (utifrån forskningen inom detta fält).

- I samhandling utforskar formellt självständiga aktörer gemensamma nyttor, och uppnår mer än om de hade agerat självständigt.
- Organisationer skapar en delad förståelse eller en gemensam problemformulering, som gör att man agerar samfällt. Samhandlingens motsats är en interaktion som kan beskrivas som förhandling, det vill säga en interaktion där organisationer försöker att vinna fördelar i konkurrens med andra organisationer.

3.2. Företagsekonomer om samverkan

I organisationsteoretiska studier har institutionella förändringar analyserats vilka liknar dem på kollektivtrafikens område. Dessa förändringar har kommit att resa frågor om hur en organisation ska förstås eller kanske till och med definieras [43] vilket i sin tur påverkar samverkans förutsättningar.

Organisationer som skolor och sjukhus utgör organisationer med avsatt budget och klara avgränsningar mot andra enheter. Här utses chefer med mandat att handla och dessa organisationer agerar i egen kapacitet istället för att ta direktiv uppifrån. De äger en organisatorisk identitet, i motsats till att utgöra en sammansatt kedja av verksamheter som till exempel utbildning. En ofrånkomlig konsekvens av att en sådan organisation formeras är att dess avgränsning blir central liksom det sätt på vilket denna avgränsning upprätthålls. Härigenom uppstår en motsättning mellan att uppfatta en organisation som en avgränsad enhet, ansvarig för sin verksamhet och sitt ekonomiska resultat å ena sidan, och att verka för samverkan mellan dessa självständiga organisationer å den andra. Denna spänning är också utgångspunkt för ett antal studier av samverkan och samverkansprocesser.

När avgränsade organisatoriska enheter med ett tydligt ekonomiskt ansvar blir norm i offentlig verksamhet uppstår problemet att balansera organisationens självständighet och därmed sammanhängande krav på prestation mot den samverkan som ska åstadkommas. I en studie från vårdområdet har denna motsättning analyserats utifrån en vårdkedja. Det empiriska materialet utgörs av en studie med flera olika aktörer inblandade; den slutna landstingsvården, primärvården i landstingsregi och kommunen. Resultatet pekar på att samverkan mellan formellt självständiga organisationer i denna vårdkedja var en förutsättning för effektiv samverkan. [44]. Den till synes lösa sammanhållning mellan organisationer som handlingar skapade betraktas i studien som en styrka. De lösa kopplingarna innebar att varje organisations självständighet bevarades och heller aldrig hotades.

Denna slutsats verkar motsäga kollektivtrafikforskning, som beskriver samverkan som en stege vars översta steg innebär att organisationer slås samman [45]. En annan lärdom är att om samverkan ska etableras, krävs mer än regler och gemensamma normer. Det fordras även att aktörer från olika organisationer faktiskt arbetar samman så att deras olika handlingsmönster blir utgångspunkt för andra i samverkansprocessen. Att härma och att samhandla kan alltså stärka samverkan. Återigen återkommer vi alltså till att ordet samhandling bättre fångar nödvändiga samverkanskvaliteter än ordet samverkan.

Om organisationsstudier ofta tar sig an grundläggande frågor om hur en organisation ska förstås och definieras, erbjuder marknadsföringsforskningen ett mer tillämpat perspektiv för att identifiera samverkanskvaliteter. Individer och enskilda företag i konkurrens utgjorde ursprungligen den bas utifrån vilket företagets försäljning studerades. Denna hållning förändrades vartefter i marknadsföringsforskningen, och numera hävdas att samverkan är grunden för skapandet av värde när olika parter producerar tjänster eller produkter. Gränsen mellan produkter och tjänster suddas dessutom ut när traditionella industriföretag också blir service-leverantörer: en mobiltelefon eller bil säljs till exempel med en betydelsefull eftermarknad bestående av programvaror och underhållsinsatser.

Några inflytelserika forskare har beskrivit förändringen som en övergång från Goods-Dominant Logic (G-D) till Service-dominant Logic (S-L) [46-47]. Skillnaden mellan dessa båda tankesätt är uppfattningen om hur värdet skapas. I G-D logiken som har ett varuperspektiv antas kunderna skapa värdet helt avskilda från producenten, medan värdeskapandet i S-L istället blir till en gemensam process.

G-D omsatt till kollektivtrafikområdet ger bilden av en bransch som producerar personlogistik vilken konsumeras av passiva kunder. Går det istället att få kunderna att medskapa, blir resultatet den motsatta logiken: S-L. När en produkt ("goods") tjänar som utgångspunkt blir alltså varan ett sätt för kunden att isolerat skapa ett värde och kundrelationen stannar vid att göra kunden tillfredsställd. I den logik som utgår från service förutsätts istället kunden medverka i värdeskapandet genom sitt köp av service. Och därmed; med service som start blir både själva förbrukningen och interaktionen något som höjer värdet. Hur sker då denna samverkan eller interaktion mellan kund och företag? Fyra olika värdeskapande metoder kan exemplifiera:

- Kundengagemang, (till exempel få kunder att ge synpunkter, som sedan kan användas för marknadsföring),
- själv-service, (till exempel elektroniska biljetter, själv-scanning eller att checka in själv på flygplatsen)
- kunderfarenheter (det vill säga att samla berättelser som återger kunders erfarenheter från interaktioner),
- problemskapande och ett gemensamt forande av nya service-funktioner ("co-designing").

En studie från kollektivtrafiken i Schweiz visar hur synsättet med S-D logik och samproduktion av värde mellan kund och leverantör går att tillämpa [48]. Det schweiziska tågbolaget SBB anses använda alla de fyra värdeskapande aktiviteterna, vilka enligt studien befanns både praktiska och effektiva. Kärnan i lärdomarna är att grunda relationen med kunderna inte bara i kunskap om kunden utan att söka den kunskap som kunderna i realiteten besitter, för att i ett följande steg dela denna kunskap och se till så att den utvecklas. Detta kräver en kvalitet i relationen mellan kunder och transportföretag, att resenärernas erfarenheter verkligen tas till vara och att det finns sammanhang där erfarenhetsutbyte blir möjligt. Samverkan har återigen handling som grund, och vidgas med detta synsätt till att också omfatta slutkunderna, det vill säga kollektivtrafikens resenärer.

3.2.1. Centrala lärdomar för samverkan inom kollektivtrafiken

Det finns naturligtvis påtagliga skillnader i de två skolbildningar inom företagsekonomi som presenterats här. Den grundläggande vetenskapliga synen skiljer sig åt, liksom det sätt på vilket data samlats in. Skolbildningarna har ändå några gemensamma drag. De mer handfasta lärdomarna utifrån denna företagsekonomiska forskningstradition, som kompletterar de som fältet Samverkansplanering skapat, är därför:

- Att skapa samverkan eller samskapande av värde är i grunden ingen teoretisk verksamhet, utan kräver handling och ett aktivt lärande. Det är *samhandling* som lyfts fram snarare än *samverkan*. Inte minst kunderna är intressanta i sammanhanget, steget från samhandling till samproduktion är inte långt och detta har betydelse för kollektivtrafik och resenärsperspektivet. Det fordras innovativa lösningar för att hitta formerna där också resenärernas erfarenheter kan tas tillvara.
- Det är heller inte säkert att samverkan, samhandling eller samproduktion av värde nödvändigtvis kräver en nära eller fast koppling; det kan till och med finnas fördelar med lösa länkar mellan självständiga aktörer som finner former för gemensamt handlande som inte upplevs som hotfullt utan ger ett ömsesidigt värde. Det innebär vidare att det är

ömsesidigheten i relationen och tillitskapandet som poängteras och inte samgående eller koordinering. Samhandling kräver, till synes paradoxalt, självständigt handlande aktörer

4. Samverkan som samhandling mellan organisationer i nätverk

I denna översikt har vi haft några utgångspunkter: tidigare kollektivtrafikforskning och de institutionella förändringar som europeisk kollektivtrafik står mitt uppe i, samt två forskningsfält som vi menar är relevanta för samtidens kollektivtrafik. Vi konstaterar inledningsvis också att den forskning som bedrivits om samverkan inom kollektivtrafiken är för begränsad för att ge ett rimligt kunskapsunderlag. Här finns anledningen till att vi söker oss till forskningstraditioner som studerat andra empiriska fält där samverkan varit aktuell. Vår utgångspunkt vad gäller kunskapsläget för samverkan inom kollektivtrafiken var att förmågan att skapa fungerande samarbetsformer, samförstånd och tydligare ansvarsfördelning mellan organisationer, ofta är avgörande för att man ska kunna arbeta i en gemensam riktning för att nå bästa resultat.

4.1. Samverkanskvalitet

En kunskapsöversikt kan inte ge generellt giltiga recept för hur samverkan ska bedrivas. Anledningen är inte enbart att det är svårt att avgöra samverkans förutsättningar på grund av bredden på perspektiv. Det beror även på att samverkan alltid påverkas av lokala och specifika omständigheter.

Resultatet av samverkan avgörs av vad handlingen åstadkommit och hur de ingående aktörerna själva uppfattar värdet av detta. Det finns alltså varken några självklara recept på hur samverkan ska bedrivas lika lite som det finns några på förhand fastlagda kriterier som kan ställas upp för hur väl samverkan har lyckats. Kvaliteterna kan däremot värderas av aktörerna själva och vara föremål för samma typ av förhållningssätt som samverkan i sig: en öppen dialog som i detta fall formulerar det som de uppfattar att kvaliteten vilar i och bedöma resultatet mot detta.

Frågan om kvalitet följer den om svårigheten att ge generella recept för samverkan. Hur får vi en kvalitativ samverkan? Och den tillhörande frågan är ”vad är kvalitativ samverkan”? Vi kan identifiera några lärdomar som kan vägleda framtida samverkansförsök (fig. 1).

Vi har vid flera tillfällen återkommit till att väl fungerande samverkan kan beskrivas som en form av ”samhandling”. I samhandling utforskar formellt självständiga aktörer gemensamma nyttor, och uppnår mer än om de hade agerat självständigt. Organisationer skapar en delad förståelse eller en gemensam problemformulering, som gör att man agerar samfällt. Motsatsen har också beskrivits vara ”förhandling”.

Tidigare har vi beskrivit att dialog är centralt för att bygga förtroende, ömsesidig respekt, gemensam förståelse och engagemang i processen. Dialogen måste vara ”autentisk”, det vill säga utan hemlighetsmakeri och den ska gå ut på att identifiera gemensamma nämnare som man kan grunda samverkan på. Den kan i bästa fall resultera i delad förståelse av vad man gemensamt ska uppnå genom samverkan. Det förutsätter en gemensam problemformulering och en lärprocess varmed man skapar förståelse för andra aktörers drivkrafter.

Samhandlingens förutsättningar	Första ordningens värden	Andra ordningens värden
– avsaknad av möjlighet för parter att åstadkomma önskvärda resultat på egen hand	– förståelse av andra organisationers drivkrafter och roller	– gemensamma problemdefinitioner och mål
– ärlig, öppen, respektfull och inkluderande dialog i utforskandet av gemensamma ”nyttor”	– ömsesidig respekt	– överenskommelser om hur man ska agera i anslutning till den fråga man samverkar
– handlingsinriktning	– förtroende	– samfällt agerande varvid man uppnår något som en enskild organisation inte själv hade klarat av att uppnå
– resurser, till exempel ekonomi, kunskap, mandat, ledarskap	– engagemang	– gemensamt skapande av värde där olika parter producerar tjänster eller produkter

Figur 1. Samhandling som stegvist tillitsbygge och lärprocess

Bakom detta ligger vidare en syn om att samverkan förutsätter verksamheter som av samtliga medverkande aktörer uppfattas som meningsfyllda: det måste stå något på spel. Samverkan innebär därmed definitionsmässigt att det är handling som är utgångspunkten: det måste finnas en uppgift av något slag som samlar aktörerna. Bara då kan ett engagemang skapas. Engagemanget kan resultera i en övertygelse om att ett samfällt agerande är det bästa sättet att åstadkomma önskvärda resultat.

I modernt organisationsliv finns många verksamheter som kanske inte uppfattas som handlingsinriktade i denna mening: författande av dokument eller planer, generella avsiktsförklaringar eller formationer för meningsutbyte och informationsöverföring. Dessa fora kan vara värdefulla, men eftersom de inte nödvändigtvis behöver leda till de samhandlingar som kännetecknar samverkan har de ett mindre värde i vår framställning. Dessa samarbetskonstellationer är heller inte tillitsbyggande i samma utsträckning som de som samhandlar för att mer påtagligt åstadkomma något. Tillitsbygget över tid kräver en form av respekt som kan vara lätt att ge uttryck för i högtidliga sammanhang som inte förpliktigar, men svår att respektera när tiden är pressad och de egna förpliktelseerna framtonar som det mest angelägna.

En annan mer generell insikt handlar om tidsperspektivet och att en samverkansprocess måste förstås i termer av ett *stegvist tillitsbygge* snarare än som något som existerar eller inte, och vidare hur samverkan förutsätter ett ömsesidigt förtroende bland parterna. Om en samverkansprocess kräver en verksamhet som de ingående samverkansaktörerna ska uppfatta som meningsfull och viktig så innebär det ofta att tiden, och stegvisa resultat blir en viktig faktor. Det fordrar tid och utrymme för tillfälliga bakslag för att det nödvändiga tillitsbygget ska vara möjligt. Kan man uppnå stegvisa resultat tidigt i samverkansprocessen kan det ge konkreta exempel på de möjliga fördelarna med ett fördjupat samarbete.

Knäckfrågan blir därmed hur man kan uppnå väl fungerande samverkan i nätverk eller system av aktörer på de ovan identifierade för kollektivtrafiken kritiska områdena. Samverkan mellan aktörer i sådana konstellationer blir av nödvändighet en evolutionär process i den meningen att den utvecklas över tid genom återkommande interaktion mellan parterna i processen. I en samverkansprocess har vi

självständiga aktörer som kommer samman för att utföra en verksamhet som ingen av dessa aktörer ensamt kan åstadkomma: denna nya konstellation kan benämnas nätverk och kan därigenom uppfattas som en bräcklig konstruktion. Här kan formella konstituerande drag saknas: det behöver inte finnas lagstiftning som backar upp samverkan.

Vi kan också se konkreta försök att hantera de problem som uppstår vid avsaknad av formella möjligheter till styrning växa fram i Europa. Exempelvis i Storbritannien har det på senare tid blivit allt vanligare att kollektivtrafikmyndigheter, bussföretag och kommuner bildar så kallade frivilliga starka partnerskap för att förbättra busstrafiken. Dessa bygger på ett samförståndsavtal och har ingen rättslig status [3]. I Skandinavien ser vi försök att integrera den regionala kollektivtrafiken och den kommunala markanvändningsplaneringen genom att utveckla visioner för regional identitet och utveckling (exempelvis i de så kallade Strukturbildsarbete som bedrivs på flera håll i Sverige). I dessa processer, där deltagande från kommunernas sida är frivilligt, är skapandet av en gemensam förståelse för regionala förutsättningar, problem och möjligheter det kanske viktigaste resultatet [49]. Dessa exempel kan ses som försök att förbättra förutsättningar för kollektivtrafiken genom att skapa nätverk som möjliggör effektiv samverkan inom de alltmer komplexa formella institutionella strukturer som finns i kollektivtrafikområdet i Europa.

Nätverkens styrka ligger inte i de samverkande organisationerna utan i de band eller länkar som binder dessa samman. Vi har att göra med relationerna mellan aktörerna. Bräcklig eller inte, den hållfasthet som finns i samverkan är den som finns mellan och inte hos de ingående aktörerna. Kretsen av aktörer finns det också anledning att problematisera, genom marknadsföringslitteraturen lär vi att kunderna eller brukarna kan ses som samproducenter snarare än passiva förbrukare: resenären är en resurs i nätverket både som kravställare och konstruktiv förslagsställare.

Att väl fungerande samverkan kan beskrivas som samhandling i nätverk innebär att det råder en motsägelsefull situation när det gäller hur samverkan å ena sidan framstår som något allt angelägnare – inte minst kollektivtrafiken påminner om detta – och hur det finns starka tendenser till att betona den egna organisationens resultat och gränser. I ”New Public Management” ligger att mäta vad varje enhet åstadkommer, och detta förutsätter också att det som ska värderas kvantitativt avgränsas i tiden och rummet. I denna situation blir det en balansakt för samverkande aktörer att parallellt ta ansvar för de gemensamma handlingar som inte självklart kan räknas dem själva till godo. När vurmen för samverkan betonar relationer så ställs det i motsats till att mäta den tydligt definierade aktörens prestationer. Hur ska denna motsägelsefyllda paradox lösas upp? Vi vet att aktörer dagligdags hanterar paradoxer likt denna, kanske inte genom att lösa upp dem men genom att hitta ett förhållningssätt.

Lösningen tycks ligga i att samverkan sker enklare om självständigheten kvarstår. Med fokus på relationer får vi en mindre betoning av de enskilda aktörerna. Det innebär i sin tur att dessas självständighet inte är bekymret i sig eller att målet för samverkan är att de ingående aktörerna ska smälta samman eller ha målsättningen att närma sig varandra i någon formell mening. Tvärtom så kan deras självständighet vara en förutsättning för en framgångsrik samverkan, eftersom det hjälper att lyfta fram det relationella och det tonar ned aktörerna.

4.2. Från samverkan till samhandling inom kollektivtrafiken

Vad innebär då dessa mer allmänna lärdomar för kollektivtrafikens aktörer i stort och den svenska situationen i synnerhet? Det mest uppenbara svaret är att i de flesta länderna i Europa är samverkan en nödvändighet. Aktörerna på kollektivtrafikarenan kan sägas vara ”dömda till samverkan”. Lika klart är att den samhandling som är nödvändig karaktäriseras av betydande obalanser när det gäller aktörernas roller, mandat och tillgängliga resurser. Här finns regionala kollektivtrafikaktörer med betydande personalkapacitet, erfarenhet och specialistkompetens vilka ska samverka med kommuner av olika storlek, varav många är mindre och jämförelsevis resurssvaga. Även nationella aktörer, som nationella transportmyndigheter, kan antas ha en fördelaktig situation, med hänsyn till både personella och

finansiella resurser och specialistkunskaper. Samverkan innefattar långt ifrån jämlika aktörer, särskilt om resenärerna ska tänkas in i sammanhanget.

Det finns åtminstone två slutsatser att dra av detta. Den ena slutsatsen är att medvetenheten om dessa skilda förutsättningar bör etableras tidigt: möjligheten att vidta åtgärder skiljer sig åt, beslutsprocesser kan vara olika långa och samhandlingen måste därför tåla dessa olikheter. Insatserna kommer att framskrida i olika tempo hos olika aktörer. Den andra slutsatsen är att om aktörer är ”dömda till samverkan” så skapar detta problem i sig: det finns en risk att engagemang är lågt när samverkan är påtvingat. Det är heller inte säkert att detta motverkas av att fördelarna med samverkan lyfts fram, eller ens av insikten att detta är en långsam förtroendeskapande process. En möjlighet att komma undan en låsning mellan aktörerna, eller att undgå att hamna i ett förhandlande som står i vägen för samhandling, kan vara att identifiera möjliga mer blygsamma samhandlingar. Dessa behöver inte vara stora eller bryta helt ny mark. Enbart det faktum att något åstadkoms som inte kan genomföras av den enskilda aktören och kräver gemensamt engagemang, kan vara av värde.

Det finns vidare en risk att den komplexa situationen med ojämlika aktörer på kollektivtrafikscenen gör att ytterligare tänkbara aktörer ”tänks bort” när läget ändå upplevs som tillräckligt sammansatt. Lärdomarna från kunskapsöversikten pekar på värdet av ”samproduktionens” fördelar, där särskilt kundernas/resenärernas roll blir viktig. En annan grupp som kan vara viktig i sammanhanget är fastighetsägare och hyresgäster: här berörs såväl bostadsfastigheter som kommersiella lokaler och då i synnerhet köpcentra. Oavsett hur många aktörer som dras in i samhandlingarna så kommer ändå frågan om ägarskap och engagemang för processen att vara i förgrunden.

5. Referenser

1. Sørensen, C.H.; Longva, F. Increased coordination in public transport-which mechanisms are available? *Transp. Policy*. **2011**, *18*, 117–125.
2. Masi, C.. Urban governance, public transport and the role of the organizing authorities. *Public Transport International*. **2009**, *58*, 4–6.
3. Rye et al. The relationship between formal and informal institutions for governance of sustainable public transport. Artikel inskickad för bedömning till *J. Transp. Geogr.* (kommande),
4. Preston, J. What's so funny about peace, love and transport integration? *Res. Trans. E*. **2010**, *29*, 329–338.
5. Hrelja, R.; Hansson, L.; Richardson, T.; Svensson, T.; Lissandrello, E.; Næss, P.; Tennøy, A.; Longva, F. *Innovations for Sustainable Public Transport: Experiences and Challenges in the Scandinavian Countries*. VTI report 799A; VTI: Linköping; 2013.
6. Thomson, A.M.; Perry, J.L. Collaboration processes: Inside the black box. *Public Admin. Rev.*, **2006**, *66*, suppl. 1, 20-32
7. Huxham, C.; Vangen, S. *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage*; Routledge: New York, 2005
8. Hansson, L.; Longva, F. Contracting accountability in network governance structures, *Qualitative Research in Accounting & Management*. **2013**, *11*, 92–110.
9. O'Sullivan, P.; Patel T. Fragmentation in transport operations and the case for system integrity. *Transp. Policy*. **2004**, *11*, 215–225.
10. van de Velde, D. Organisational forms and entrepreneurship in public transport. Part 1: Classifying organizational forms. *Transp. Policy*. **1999**, *6*, 147–157
11. Innes, J.; Booher, D. Collaborative policymaking, governance through dialogue. In *Deliberative Policy Analysis*; Hajer, M. & Wagenaar, H. (eds), Cambridge University Press: Cambridge. 2003; pp. 33-59.
12. Ansell, C.; Gash, A. Collaborative governance in theory and practice. *J. Publ. Adm. Res. Theor.* **2008**, *18*, 543-571
13. Booher, D.; Innes, J. Network power in collaborative planning, *J. Plan. Educ. Res.* **2002**, *21*, 221–236.
14. Innes, J.; Booher, D. Collaborative policymaking, governance through dialogue. In *Deliberative Policy Analysis*; Hajer, M. & Wagenaar, H. (eds), Cambridge University Press: Cambridge. 2003; pp. 33-59.
15. Innes, J.E. Consensus building: Clarifications for the critics, *Planning Theory*. **2004**, *3*, 5–20
16. Gilliam, A.; Davis, D.; Barrington, T.; Lacson, R.; Uhl, G.; Phoenix, U. The value of engaging stakeholders in planning and implementing evaluations. *AIDS Educ. Prev.* **2002**, *14* (Suppl. A): 5–17.
17. Lasker, R.D.; Weiss, E.S. Broadening participation in community problem-solving: A multidisciplinary model to support collaborative practice and research. *J. Urban Health* **2003**, *80*,14–60
18. Plummer, R.; Fitzgibbon, J. Co-management of natural resources: A proposed framework. *Environ. Manage.* **2004**, *33*, 876–85
19. Schneider, M.; Scholz, J.; Lubell, M.; Mindruta, D.; Edwardsen, M. Building consensual institutions: Networks and the national estuary program. *Am. J. Polit. Sci.* **2003**, *47*, 143–58.
20. Warner, J.F. More sustainable participation? Multi-stakeholder platforms for integrated catchment management. *Water Resource Development*. **2006**, *22*, 15–35.
21. Healey, P. Collaborative planning in perspective. *Planning Theory*. **2003**, *2*, 101–12
22. Wondolneck, J.M.; Yaffee, S.L. *Making Collaboration Work: Lessons from Innovation in Natural Resource Management*; Island Press: Washington D.C., 2000
23. Tett, L.; Crowther, J.; O'Hara, P. Collaborative partnerships in community education. *J. Educ. Policy*. **2003**, *18*, 37–51

24. Huxham, C. Theorizing collaboration practice. *Public Manag. Rev.* **2003**, 5: 401–23
25. Glasbergen, P.; Driessen, P.P.J. Interactive planning of infrastructure: The changing role of Dutch project management. *Environ. Plann. C.* **2005**, 23: 263–77
26. Margerum, R.D. Collaborative planning: building consensus and building a distinct model for practice. *Journal of Planning and Education Research* **2002**, 21, 237–53.
27. Bentrup, G. Evaluation of a collaborative model: A case study of analysis of watershed planning in the Intermountain West. *Environ. Manage.* **2001**, 27, 739–48
28. North, P. Is there space for organization from below within the UK government's action zones? A test of 'collaborative planning'. *Urban Stud.* **2000**, 37, 1261–78
29. Blatner, K.; Carroll, M.; Daniels, S.; Walker, G. Evaluating the application of collaborative learning to the Wenatchee fire recovery planning effort. *Environ. Impact Assess.* **2001**, 21: 241–70.
30. Daniels, S. & Walker, G.B. *Working Through Environmental Conflict: The Collaborative Learning Approach*. Praeger; Westport, CT., 2001
31. Saarikoski, H. Environmental impact assessment (EIA) as collaborative learning process. *Environ. Impact Assess.* **2000**, 20, 681–700.
32. Alexander, J.A.; Comfort, M.E.; Weiner, B.J. Governance in public-private community health partnerships: A survey of the community care network: SM demonstration sites. *Non-profit Management and Leadership*. **1998** 8: 213–332.
33. Beierle, T.C.; Konisky, D.M. What are we learning from stakeholder involvement? Observations from environmental planning in the Great Lakes. *Environ. Plann. C.* **2001**, 19: 515–27.
34. Brinkerhoff, D.W. Exploring state-civil society collaboration: policy partnerships in developing countries. *Nonprof. Volunt. Sec. Q.* **1999**, 28 (suppl. 1): 59–86
35. Imperial, M.T. Using collaboration as a governance strategy: lessons from six watershed management programs. *Admin. Soc.* **2005**, 37: 281–320.
36. Burger, J.; Gochfeld, M.; Powers, C.W.; Waishwell, L.; Warren, C.; Goldstein, B.D. Science, policy, stakeholders, and fish consumption advisories: Developing a fish fact sheet for Savannah river. *Environ. Manage.* **2001**, 27: 501–14.
37. Gunton, T.I.; Day, J.C. The theory and practice of collaborative planning in resource and environmental management. *Environments*. **2003**, 31, 5–19
38. Huxham, C.; Vangen, S. Leadership in the shaping and implementation of collaborative agendas: how things happen in a (not quite) joined-up world. *Acad. Manage. J.* **2000**, 43, 1159–75.
39. Ryan, C. Leadership in collaborative policy-making: An analysis of agency roles in regulatory negotiations. *Policy Sci.* **2001**, 34, 221–45.
40. Margerum, R.D. Organizational commitment to integrated and collaborative management: matching strategies to constraints. *Environ. Manage.* **2001**, 28, 421–31.
41. El Ansari, W. Educational partnerships for public health: Do stakeholders perceive similar outcomes? *J. Public Health Man.* **2003**, 9: 136–56.
42. Weech-Maldonado, R.; Merrill, S. Building partnerships with the community: lessons from Camden Health Improvement Learning Collaborative. *J. Healthc. Manag.* **2000**, 45, 189–205.
43. Brunsson, N.; Sahlin-Andersson, K. Constructing organizations: The example of public sector reform. *Organ. Stud.* **2000**, 21, 721–746.
44. Lindberg, K.; Czarniawska, B. Knotting the action net, or organizing between organizations. *Scand. J. Manag.* **2006**, 22, 292–306.
45. Meyer, M.D.; Campbell, S.; Leach, D.; Coogan, M. Collaboration. The Key to Success in Transportation, *Transport. Res. Rec.* **2005**, 1924, 153–162.
46. Vargo, S.L.; Lusch, R.F. Evolving to a new dominant logic for marketing. *J. Marketing.* **2004**, 68, 1–17.

47. Vargo, S.L.; Lusch, R.F. Service-dominant logic: continuing the evolution. *J. Acad. Market. Sci.* **2008**, *36*, 1–10.
48. Gebauer, H.; Johnson, M.; Enquist, B. Value co-creation as a determinant of success in public transport services: A study of the Swiss Federal Railway operator (SBB). *Managing Service Quality*. **2010**, *20*, 511–530
49. Pettersson, F.; Frisk, H. Soft space regional planning as an approach for integrated transport and land use planning in Sweden – challenges and ways forward, Artikel accepterad för publicering i *Urban, planning and transport research*. (kommande)

Rapportserie K2



Pågatåg nordost och Krösatåg

Désirée Nilsson. K2 Research 2015:1.

Att styra mot ökad kollektivtrafikandel

Joanna Dickinson, Anders Wretstrand. K2 Research 2015:2.

Att styra mot ökad kollektivtrafikandel i en storstadsregion

Joanna Dickinson. K2 Working Papers 2015:3.

Att beräkna styrmedelseffekter

Banafsheh Hajinasab, Paul Davidsson, Jan A. Persson.
K2 Working Papers 2015:4.

Dynamic bus lanes in Sweden – a pre-study

Johan Olstam, Carl-Henrik Häll, Göran Smith,
Azra Habibovic, Anna Anund. K2 Research 2015:5.

Alternativ finansiering av kollektivtrafik

Erik Ronnle. K2 Outreach 2015:6.

Att integrera jämställdhet i länstransportplanering

Lena Levin, Charlotta Faith-Ell, Christina Scholten,
Åsa Aretun, Jon Halling, Karin Thoresson, K2 Research 2016:1.

Data och statistik i kollektivtrafiken

Mats Améen, Pontus Gunnäs, Stina Hörtin. K2 Working Papers 2016:2.

Kontraktformer och deras inverkan på svensk kollektivtrafik

Helene Lidestam, Anna Johansson, Roger Pyddoke. K2 Outreach 2016:3.



K2 är Sveriges nationella centrum för forskning och utbildning om kollektivtrafik. Här möts akademi, offentliga aktörer och näringsliv för att tillsammans diskutera och utveckla kollektivtrafikens roll i Sverige.

Vi forskar om hur kollektivtrafiken kan bidra till framtidens attraktiva och hållbara storstadsregioner. Vi utbildar kollektivtrafikens aktörer och sprider kunskap till beslutsfattare så att debatten om kollektivtrafik förs på vetenskaplig grund.

K2 drivs och finansieras av Lunds universitet, Malmö högskola och VTI i samarbete med Stockholms läns landsting, Västra Götalandsregionen och Region Skåne. Vi får stöd av Vinnova, Formas och Trafikverket.

www.k2centrum.se

