

PÅL REPSTAD (RED.)

Dugnadsånd og forsvarsverker

– tverretatlig samarbeid i teori og praksis

2. UTGAVE

Dugnadsånd og forsvarsverker

Pål Repstad

Dugnadsånd og forsvarsverker

Tverretatlig samarbeid i teori og praksis

2. utgave

Universitetsforlaget

© Universitetsforlaget, Oslo, 2020
ISBN: 9788215044750
1. utgave, 1. versjon, Universitetsforlaget, 2020
E-utgaven baserer seg på 2. trykte utgave Universitetsforlaget 2004, 2. opplag 2012

Elektronisk tilrettelegging: Universitetsforlaget
Omslagsdesign: NORMAN / SANDVIK DESIGN
Sats/design: Rusaanes Bokproduksjon AS

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med Universitetsforlaget er enhver eksemplarfremstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

www.universitetsforlaget.no
post@universitetsforlaget.no

Innhold

Introduksjon til 2. utgave 11
Pål Repstad
Samarbeidets retorikk og realiteter 11
Praktisk nytte av boka? 12
Normstyrt eller interessestyrt? 14
Tendenser i offentlig forvaltning 15
Litteratur 17

1 Samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser 19
Harald Knudsen
1.1 Den offentlige sektors dilemma: Ressursutnyttelse gjennom koordinering 19
1.1.1 Interorganisatorisk koordinering 22
1.1.2 Noen begrepsavklaringer 24
1.2 Utvekslingsperspektivet 26
1.2.1 Interessefaktorene 27
1.2.2 Maktfaktorene 30
1.3 Mandatperspektivet 33
1.3.1 Parallellen til «interne» koordineringsformer 33
1.3.2 «Vegring» mot mandat 35
1.3.3 Samarbeid og nettverk – hva slags organisasjon? . 39
1.3.4 Problemløsningsorgan og midlertidig samarbeid . . 41
1.4 Premisser for samarbeid 43
1.4.1 Domenekompatibilitet 43
1.4.2 Ideologisk og kvalitetsmessig kompatibilitet 44
1.4.3 Mandatkompatibilitet 46
1.5 Det økonomiske regnestykket: Samarbeidsgevinster og transaksjonskostnader 50
1.5.1 Samhandlingsgevinster 51
1.5.2 Transaksjonskostnader 53
1.5.3 Transaksjonskostnader og koordineringsløsninger 56

1.6 Sammenfatning: Et analytisk opplegg for samarbeid og nettverksbygging 59
1.6.1 Behovet for analyse 61
1.6.2 Komponenter i analysen 62
1.6.3 En skrittvis avklaring 66
1.7 Konklusjon 69
Litteratur 70

2 Hvorfor er samarbeid så vanskelig?
Tverretatlig samarbeid i et organisasjonsteoretisk perspektiv 75
Dag Ingvar Jacobsen
2.1 Om deler og helhet 76
2.2 Vanlige koordineringsproblemer 78
2.3 Noen generelle betraktninger om koordinering 81
2.4 Samordningsproblemer og -løsninger 83
2.4.1 Strategier for å øke det frivillige samarbeidet 85
2.4.2 Minske behovet for koordinering 87
2.4.3 Minske barrierer for koordinering 90
2.4.4 Tvungen koordinering 98
2.5 Koordinering – noen bemerkninger om dynamikk og kostnader 109
2.5.1 Om koordineringens dynamikk 109
2.5.2 Koordineringskostnader 110
Litteratur 112

3 Om samarbejde
– det gode og det mindre gode 115
Jens Carl Ry Nielsen
3.1 Intro I: Den danske – og forsvindende tradition? 115
3.2 Intro II: Det gode samarbejde – den ligeværdige dialog 116
3.3 Det mindre gode samarbejde – hvorfor? 117
3.3.1 Forskellige billeder af virkeligheden – indbyggede modsætninger 117
3.3.2 Sprog og uddannelse 118
3.3.3 Hierarkisk angst og disciplinering 119
3.3.4 Ledelse og medarbejdere 120
3.4 Opsamling 124

4 Hva har ideologien å si for hverdagspraksisen?
Kunnskapssosiologiske perspektiver på tverretatlig samarbeid 126
Terje Tellefsen
4.1 Innledning 126
4.2 Kunnskapssosiologi og tverretatlig samarbeid 128
4.3 Kunnskapsteoretiske perspektiver på tverretatlig samarbeid 129
4.4 Profesjoner og tverretatlig samarbeid 137
4.5 Ideologi og praksis 140
Litteratur 144

5 Juridiske rammer for tverretatlig samarbeid 147
Leif Oscar Olsen
5.1 Innledning 147
5.1.1 Samarbeid som lovgivningstema 147
5.1.2 Kapitlets tema og begrepsbruk 149
5.1.3 Oversikt over den rettslige reguleringen av samarbeidet innen helse- og sosialsektoren 152
5.1.4 Oversikt over det videre opplegg 154
5.2 Retten til å etablere og delta i tverretatlig samarbeid . . 154
5.3 Plikten til å delta i tverretatlig samarbeid 155
5.3.1 De rettslige hovedprinsipper om samarbeidsplikt 155
5.3.2 Lovbestemmelser om plikten til å samarbeide om løsning av egen etats oppgaver 157
5.3.3 Lovbestemmelser om plikten til å samarbeide om løsning av andre etaters oppgaver 162
5.4 Hvem har ansvaret for og hvem styrer det tverretatlige samarbeidet? 171
5.5 Taushetsplikt og tverretatlig samarbeid 173
5.5.1 Innledning 173
5.5.2 Oversikt over hvor vi finner reglene om taushetsplikt, og hvilke opplysninger som er underlagt taushetsplikt 176
5.5.3 Unntak fra taushetsplikten 179
5.5.4 Avsluttende merknader om taushetsplikten 184
5.6 Avsluttende kommentarer 185
Litteratur 186

6 Behandlingsallianser og etatsmotsetninger
En casestudie av en døgninstitusjon i barne- og ungdomspsykiatrien 189
Pål Repstad
6.1 Historien om Bredheim 189
6.2 Bredheim og omgivelsene – et anstrengt forhold 190
6.3 Indre spenninger ved institusjonen 196
6.3.1 Diagnostisering av personalet 199
6.3.2 Oppdragelse eller behandling? 200
6.4 Noen momenter til vurdering 202
6.4.1 Brede og vage målsettinger 203
6.5 Ungdom med atferdsvansker – er ungdoms-psykiatriske behandlingshjem løsningen? 207
Litteratur 209

7 Hvordan måles koordinering?
Ulike strategier for empirisk forskning. 210
Dag Ingvar Jacobsen
7.1 Innledning 210
7.2 Strategier for å måle koordinering 211
7.2.1 «Objektive» strategier 214
7.2.2 «Subjektive» strategier 215
7.3 Måling av koordinering. Empiriske eksempler 219
7.3.1 Måling av koordinering ved hjelp av spørreskjema 221
7.3.2 Måling av koordinering ved hjelp av kvalitative intervjuer 226
7.4 Noen avsluttende kommentarer 230
Litteratur 231

8 Fra nærhet til distanse og tilbake igjen
Om å analysere sin egen organisasjon 234
Jens Carl Ry Nielsen og Pål Repstad
8.1 Innledning: Hvor står vi? 234
8.2 Fordeler ved å beskrive og analysere egen organisasjon 237
8.2.1 Engasjement og endringslyst 237
8.2.2 Kjennskap til organisasjonens hverdag 238
8.3 Begrensninger ved å studere egen organisasjon 241
8.4 Fra nærhet til distanse 243

8.5 – Og tilbake igjen. Om å formidle analysen til egen organisasjon 249
8.6 Til arbeid! 252

Om forfatterne 254

Stikkordregister 256

Introduksjon til 2. utgave

PÅL REPSTAD

Samarbeidets retorikk og realiteter

Samarbeid er et positivt ladet ord. Det er vanskelig å stå opp i en tverretatlig forsamling og si at man er mot samarbeid. Men det er heller ikke vanskelig å finne eksempler på at fagre ord ikke følges opp i hverdagslig praksis. Sterkt forenklet kan en vel si at kapitlene i denne boka leverer to hovedargumenter for samarbeid mellom etater. Det ene er at gjennom samarbeid kan oppgaveløsningen i mange tilfeller effektiviseres. Samarbeid kan altså være ønskelig ut fra økonomiske hensyn – i en tid da det offentlige neppe lenger kan regne med økte økonomiske rammer for sin virksomhet. Det andre er brukerargumentet. Det blir enklere for brukeren å forholde seg til det offentlige hvis tjenestene er samordnet.

Bidragsyterne til denne boka vil neppe være uenige i at det er for lite av det gode samarbeidet i offentlig sektor i dagens Norge. I flere av kapitlene pekes det da også mer eller mindre systematisk på en rekke faktorer som hemmer samarbeid. Men boka legger seg heller ikke på en overfladisk festtalelinje når det gjelder samarbeid. Samarbeid har alltid en pris. Både ovenfra og innenfra den enkelte organisasjon må fordelene ved samarbeid vurderes opp mot mulige ulemper. Og samarbeid kan være så mangt. Noen ganger kan det mest effektive samarbeidet være å inngå ryddige avtaler om arbeidsdeling, og så jobbe effektivt hver med sitt.

Slik sett er denne boka ment som et nøkternt bidrag til samarbeidets teori og praksis. Noen forfattere (jf. blant annet Harald Knudsens bidrag) skiller for eksempel mellom reelt samarbeid mellom virksomheter og formelle omorganiseringer. De siste har ofte mer symbolverdi enn reell virkning. De gir omverdenen inntrykk av at her gjøres det godt og effektivt arbeid, men i realiteten vil ofte omorganiseringer minske måloppfyllelsen, dersom de kommer hyppig og føles påtvungne. Også min egen studie av en barne- og ungdomspsykiatrisk institusjon (kapittel 6) kan leses som eksem-

pel på hvor nøye gjennomtenkt etableringen av nye virksomheter bør være, hvis man vil unngå blåmandager når innvielsesfesten er over.

Praktisk nytte av boka?

Det er tre hovedtyper av bidrag i denne boka. Først kommer fem generelle teoretiske oversiktsarbeider med innslag av empiriske eksempler (Knudsen, Jacobsen, Ry Nielsen, Tellefsen og Olsen). Så kommer en casestudie om samarbeidsproblemer i arbeidet med ungdom (Repstad). Til slutt kommer to kapitler om samfunnsvitenskapelige metoder som kan være relevante når tverretatlig samarbeid skal undersøkes eller utformes (Jacobsen, Ry Nielsen og Repstad).

Skillet mellom de tre hovedtypene av bidrag er ikke sylskarpt. Alle sammen veksler mellom konkrete beskrivelser og generelle drøftinger, men tyngdepunktet er altså noe ulikt. Hensikten har vært å skrive en bok som er faglig velfundert, og som samtidig kan være praktisk nyttig for alle som på en eller annen måte arbeider med de utfordringer som oppstår når det ikke er fullt samsvar mellom på den ene siden oppgavene og på den annen side de formelle og uformelle grensene mellom organisasjonene som skal løse dem. Dette praktiske nyttehensynet ligger bak for eksempel følgende innslag i boka:

Harald Knudsens systematiske momentliste over forhold man bør ta hensyn til når man skal vurdere om det er hensiktsmessig med et samarbeid med andre organisasjoner. Argumenter for og mot engasjement i samarbeid fins også hos Dag Ingvar Jacobsen (kapittel 2).

Dag Ingvar Jacobsens oversikt i kapitlet «Hvordan måles koordinering?» over mulige framgangsmåter når en skal legge grunnlaget for strategivalg ved å analysere den faktiske samarbeidssituasjonen.

J.C. Ry Nielsens og Pål Repstads drøfting av gode og problematiske sider ved å skulle foreta forskning og studier av den organisasjonen man selv er medlem i. Dette kapitlet om et forsømt emne i samfunnsvitenskapelig metode har for så vidt et videre siktemål enn studier av hvordan det faktisk står til med det tverretatlige

samarbeidet i en organisasjon. Men siden slike analyser svært ofte i praksis foretas av folk på innsiden av organisasjonene, er det relevant å ta opp de spesielle metodeproblemene (og fordelene!) som kan oppstå når man skal analysere den organisasjonen man er aktør i.

Dag Ingvar Jacobsens fyldige oversikt i kapitlet «Hvorfor er samarbeid så vanskelig?» over mulige tiltak man kan sette i verk for å øke samarbeidet mellom etater – dersom man har kommet til at dette er fornuftig. Dette emnet behandles også i det kapitlet Harald Knudsen har skrevet.

Leif Oscar Olsens oversikt over juridiske rammevilkår man må ta hensyn til når man går inn i et tverretatlig samarbeid i helse- og sosialsektoren. Med juristens sans for presisjon og forbehold sier han uttrykkelig fra om at kapitlet av plasshensyn ikke gir noen uttømmende drøfting av alle mulige relevante juridiske aspekter ved tverretatlig samarbeid. Men det gir konkret veiledning ganske langt på vei. Olsens hovedbudskap er for øvrig ikke at samarbeid er noe juridisk farlig som man skal være forsiktig med å innlate seg på. Budskapet er snarere at vage juridiske argumenter ofte blir brukt uberettiget til å legitimere at man i utgangspunktet ikke ønsker å gå inn i et samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser.

De fleste bidragene til boka henter eksempler fra tverretatlig samarbeid i offentlig sektor, men det er klart at en god del av de generelle drøftingene vil kunne ha overføringsverdi til privat sektor. J.C. Ry Nielsens kapittel om godt og mindre godt samarbeid henter dessuten direkte eksempler fra privat sektor. Dette bidraget avviker dessuten fra hovedmønsteret ved at det også handler mye om internt samarbeid innen organisasjoner. Det samme gjør for så vidt min egen casestudie av en barne- og ungdomspsykiatrisk institusjon. Bidragene forsvarer likevel sin plass av to grunner: En god del problemer er felles for intra- og interorganisatorisk samarbeid. Dessuten dreier interne uenigheter seg ofte om hvem man skal forholde seg til i organisasjonens omverden, og på hvilken måte.

Innenfor offentlig sektor igjen ligger hovedtyngden av empirien i velferdssektoren, men flere av bidragene vil ha overføringsverdi til andre deler av det offentlige apparat.

Normstyrt eller interessestyrt?

De fleste forfatterne har en organisasjonsteoretisk forankring – noe som i seg selv kan romme flere ulike faglige perspektiver. Ry Nielsen legger for eksempel hovedvekten på sosialpsykologiske momenter, og knytter stor betydning til lederes væremåte. Slike sosialpsykologiske perspektiver er også representert i andre kapitler, blant annet i de lange oversiktsarbeidene til Jacobsen og Knudsen. Men begge disse fokuserer mer på strukturelle føringer og organisasjonsdesign enn Ry Nielsen gjør. Disse to perspektivene – et sosialpsykologisk og et mer strukturelt orientert sosiologisk – er to hovedperspektiver som dels har supplert hverandre, dels stått mot hverandre i samfunnsforskningens historie.

Også innenfor et sosiologisk paradigme er det flere perspektiver, som dels konkurrerer, dels lever i fredelig sameksistens. Både oversiktsarbeidene til Knudsen og Jacobsen (kapittel 1 og 2) nærmer seg tverretatlig samarbeid med perspektiver fra to tradisjoner i organisasjonsteori og sosiologi. De henter inn både en bytteteoretisk synsvinkel der mennesker forutsettes å velge handlinger tilnærmet rasjonelt og egoistisk, og perspektiver der mennesket mer ses på som normstyrt, og handlingene ses som handlinger lært i et miljø, ikke alltid like bevisst. Terje Tellefsen tar for seg tverretatlig samarbeid i et kunnskapssosiologisk perspektiv, der avveiningen mellom disse to tradisjonene i seg selv blir et tema for refleksjon. Det er ikke uten praktisk betydning for samarbeidsstrategier hvilket perspektiv man legger hovedvekten på. Ser man mennesker som rasjonelle, kalkulerende og i hovedsak styrt av egeninteresser, blir det viktig å utforme en struktur av incentiver – gjerne materielle – som gjør samarbeid attraktivt. Ser man mennesker mer som norm- og kulturstyrt, blir utvikling av en felles kultur langt viktigere. Dette drøftes grundig og nyansert i boka.[1]

Leif Oscar Olsen skriver som jurist selvsagt mest fra en juridisk synsvinkel, men gir seg også inn på en del rettssosiologiske betraktninger. Boka er bevisst tverrfaglig. Utgangspunktet har vært *emnet* tverretatlig samarbeid, ikke å demonstrere bestemte faglige perspektivers fortreffelighet og andres modenhet for den intellektuel-

1 For en enkel innføring i ulike grunnperspektiver i samfunnsvitenskapene, se Repstad (2004).

le skraphaug. En faglig sett mer polemisk vinkling kunne sikkert vært spennende for noen, men ville kanskje vært litt upassende i forhold til det aktuelle emnet.

Det er ikke lagt opp til noen standardisert begrepsbruk når det gjelder ordene samarbeid, tverretatlig, etat, organ osv. Nyansene er ikke så store, men de fins, og bør være til å leve med for leseren.

Vi har kalt boka *Dugnadsånd og forsvarsverker*. Som de fleste journalistiske titler forteller heller ikke denne alt om bokas tema. Men den antyder iallfall to viktige sider ved tverretatlig samarbeid. For å begynne med det siste ordet, så gir boka en god del skarpsindige analyser av hvilke forvarsverker etater kan sette opp mot å samarbeide, samt en del tips om hvordan disse kan bygges ned. For det andre peker ordet dugnadsånd på at det må være til stede en vilje til samarbeid, en motivasjon. Ellers vil formelle samarbeidstiltak bli temmelig ineffektive. Dugnadsånd hentes ikke ut av løse luften, så boka byr også på mange forslag om hvordan den kan dyrkes fram, gjennom både strukturelle og kulturelle tiltak.

Samtlige bidragsytere har hatt tilknytning til Agder distriktshøgskole på 1990-tallet, og flere arbeider i dag på distriktshøgskolens etterfølger, Høgskolen i Agder. Alle bidragsyterne har lest og kommentert flere av de andres bidrag, og det er ikke tvil om at kvaliteten på framstillingene har tjent på denne prosessen.

Tendenser i offentlig forvaltning

Boka kom ut første gang i 1993, og vi kan konstatere at den har hatt et uvanlig langt og godt liv på pensumlister og ellers. Det er denne stabile etterspørselen som gir oss tillit til at boka bør gis ut på nytt. Det har selvsagt vært skrevet en god del faglig om tverretatlig samarbeid siden 1993, særlig internasjonalt. Men en gjennomgang av kapitlene i samarbeid mellom redaktør og andre bidragsytere har likevel fått som konklusjon at bidragene fortsatt står seg og forsvarer trykksverte. Noen små justeringer, strykninger og oppdateringer er foretatt. De korte ingressene til hvert kapittel står for redaktørens regning. Leif Oscar Olsens juridiske kapittel skiller seg ut. Den har forfatteren naturlig nok gitt en grundig fornyelse

og oppdatering til 2004, ettersom mange juridiske bestemmelser er endret siden 1993.[2]

Hva er de viktigste endringene i norsk forvaltning de siste 10–12 årene, med tanke på tverretatlig samarbeid? Det er ikke så lett å svare på, helhetskarakteristikker er alltid enklere å komme med på trygg historisk avstand. Selvsagt har vi opplevd konkrete teknologiske endringer som har forandret hverdagen for byråkrater og tjenesteytere. Det er blitt lettere å kommunisere, men samtidig har kommunikasjonsmengden økt, ofte uten kvalitetssikring av innholdet. Konsekvensene for tverretatlig samarbeid er ganske tvetydige, hverdagslig illustrert ved at det er blitt lettere å komme i kontakt med andre virksomheter gjennom e-post, mens mange byråkrater også må begynne dagen med å rydde skjermen for spampost.

Vi har tidligere nevnt to ulike tradisjoner i samfunnsvitenskapen, som bygger på ulike menneskebilder: ett normstyrt, kulturstyrt og fellesskapsorientert, og ett kalkulerende og preget av egeninteresser. Mange vil hevde – riktignok på et meget generelt nivå – at en hovedtrend i samfunnet i dag gjør det siste bildet mer virkelig enn det første. Ord som konkurranseutsetting, fristilling, markedsorientering og privatisering melder seg i bevisstheten, noen ganger samlet under overskriften *New Public Management* (Fimreite og Grindheim 2001). Trolig har endringene vært større på et retorisk og symbolsk plan enn når det gjelder virkelige strukturelle endringer, men det har også skjedd reelle omlegginger. Hva har disse endringene betydd for det tverretatlige samarbeids vilkår? Igjen er trolig virkningene sammensatte og tvetydige. På den ene siden har nok konkurransepress og markedseksponering tvunget mange etater til å skjerpe seg i retning av bruker- og serviceorientering. I dette kan det også noen ganger ha ligget en økt sans for samordning og samarbeid med andre instanser. På den annen side kan krav til økt inntjening, økt fristilling og barskere resultatkrav ha ført til at hver virksomhet i større grad blir seg selv nok, og at det blir en sterkere «vi-» og «de-holdning» enn under en mer samlet og mindre konkurranseutsatt offentlig paraply. I

2 Første utgave av boka inneholdt ytterligere fire casestudier. De er fremdeles i høy grad leseverdige, men det har skjedd så mange forandringer i forvaltningsorganisering og ansvarsfordeling siden de ble skrevet at redaktør og forlag ikke har funnet det hensiktsmessig å ta med disse ganske konkrete studiene. Hensynet til en overkommelig boktykkelse har også spilt inn.

samme retning kan vel også politikernes svekkede makt trekke. For det er bred enighet, blant annet ut fra sammenliknende studier av *New Public Management*, om at politikernes rolle reelt er svekket på mange nivåer under NPM-regimer, og at ansatte ledere betyr mer (Christensen og Lægreid 2002). Dette er spørsmål som ofte blir diskutert på en nokså ideologisert måte, og her er det absolutt behov for flere empiriske studier.

Vi ønsker leseren god fornøyelse, og tør håpe at han eller hun kommer ut av lesingen med et positivt, men nøkternt syn på tverretatlig samarbeid – med en del nyttige redskaper for å iverksette den slags når det er fornuftig, og med mot til å våge å la det ligge når det bare blir ord og symbolpolitikk.

Litteratur

Christensen, Tom og Per Lægreid (red.) (2002): *New Public Management. The transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate.

Fimreite, Anne Lise og Jan Erik Grindheim (2001): *Offentlig forvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.

Repstad, Pål (2004): *Sosiologiske perspektiver for helse- og sosialarbeidere*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget.