



Att hantera komplexa samhällsutmaningar

ORGANISERA, STYRA OCH LEDA I SAMVERKAN



Sveriges
Kommuner
och Regioner

Att hantera komplexa samhällsutmaningar

ORGANISERA, STYRA OCH LEDA I SAMVERKAN

Upplysningar om innehållet:
Linda Nordberg, linda.nordberg@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2020
ISBN: 978-91-7585-889-0
Foto: Scandinav bilbyrå, Maskot bildbyrå,
Hans Alm, SKR:s bildarkiv
Produktion: Advant

Förord

Kommuner och regioner verkar på en geografisk yta, ett territorium. De ansvarar för viktiga verksamheter som direkt berör de som bor, lever och verkar i detta territorium. Skola, äldreomsorg och sjukvård är exempel på sådana verksamheter. Det finns också ett ansvar för kommuner och regioner att agera på komplexa samhällsutmaningar som påverkar medborgare i territoriet. Det kan vara utveckling av infrastruktur, klimatförändringar, segregation, stigande arbetslöshet och andra frågor som kräver stora insatser för att lösas. Gemensamt för dessa utmaningar är att de endast kan lösas då flera olika aktörer i territoriet samverkar. Dessa aktörer kan vara statliga myndigheter, andra kommuner och regioner, företag, utbildningsinstitutioner och civilsamhällets organisationer. Kommuner och regioner har ett ansvar för att samla dessa aktörer och tillsammans med dessa samordna resurser och aktiviteter för att föra utvecklingen i rätt riktning.

I denna skrift beskrivs hur kommuner och regioner kan organisera, leda och styra samhällsutvecklingen tillsammans med andra aktörer för att möta komplexa samhällsutmaningar. Skriften vill synliggöra ett antal komponenter som kommuner och regioner bör beakta när det gäller organisering, ledning och styrning i samverkan för att hantera dessa utmaningar. Tillämpning av dessa komponenter belyses genom exempel från åtta olika regionala och kommunala samverkansprojekt som har studerats.

De komponenter som lyfts fram bygger på erfarenheter som finns när det gäller styrning av verksamheter där det finns en rådighet över både resursinsats och utförandet. Dessa komponenter är i hög grad giltiga för styrning i samverkan för att påverka samhällsutvecklingen i territoriet. Tillämpningen av dessa komponenter ser dock annorlunda ut eftersom ingen aktör har full rådighet kring de aktiviteter som krävs för lösa de aktuella samhällsutmaningarna. Effekter och resultat uppstår först när ett antal nyckelaktörer är eniga om målen och samverkar för att uppnå dessa.

Syftet med skriften är att skapa diskussion och ge inspiration till hur kommuner och regioner kan organisera, styra och leda samverkan med andra aktörer för att lösa komplexa samhällsutmaningar.

Stockholm i augusti 2020

Hanna Lundborg
Tf. sektionschef
Sektionen för Demokrati och Styrning

Sveriges Kommuner och Regioner

Innehåll

- 7 Sammanfattning

- 13 **Kapitel 1. Inledning**
- 13 Kommuner och regioners uppdrag
- 14 Lagen ger stöd

- 19 **Kapitel 2. Varför uppstår behov av samverkan?**
- 20 Exempel på drivkrafter för samverkan

- 23 **Kapitel 3. Att organisera, styra och leda med egen rådgivning**
- 23 Hur organiserar vi oss?
- 24 Hur styr vi?
- 25 Hur leder vi?
- 25 Hur arbetar vi?

- 27 **Kapitel 4. Att organisera, styra och leda territoriet i samverkan**
- 28 Att organisera ett samverkansarbete
- 31 Att styra och följa upp i samverkan
- 37 Att leda arbetet i samverkan
- 40 Att genomföra olika aktiviteter i samverkan

- 44 Läs vidare



Sammanfattning

Att tillsammans ta sig an de stora utmaningarna

Det finns en stor potential till ökad samverkan mellan flera olika aktörer inom en geografisk yta, ett territorium. Samverkan mellan kommuner och regioner och andra aktörer skapar möjligheter för att ta sig an komplexa samhällsutmaningar, som kommuner och regioner på egen hand inte kan hantera med sina egna verksamheter. Komplexa samhällsutmaningar kan vara stor arbetslöshet, hög brottslighet, klimateffekter, sjukdomsutbrott med mera. Värnande om egen verksamhet, hierarkier, bristande förståelse för andra och oförmåga att se en gemensam nytta är exempel på barriärer som måste brytas. Det gäller såväl inom den egna organisationen som gentemot externa aktörer. Förtroendevalda i kommuner och regioner har ett stort ansvar i att försöka bryta dessa barriärer och samla alla krafter för att lösa utmaningarna.

Globala utmaningar kräver lokala åtgärder

Globala initiativ för att lösa olika samhällsutmaningar (Agenda 2030, mänskliga rättigheter, miljö- och klimatarbete, migration med mera.) måste få ett genomslag på nationell nivå men framförallt på regional och lokal nivå i olika delar av världen. Det är först då som vackra ord och löften om olika åtaganden kan omsättas till konkret handling. I Sverige har kommuner och regioners olika verksamheter en stor roll i att fånga upp globala initiativ och arbeta med dem inom det egna territoriet. De har också en roll i att försöka engagera andra aktörer att vara en del i nödvändigt förändringsarbete. Det är först när alla i ett lokalsamhälle samverkar som stora effekter kan uppnås även på nationell och internationell nivå.

Alla har något att vinna på att samverka

En grundförutsättning för fungerande samverkan är att alla har något att vinna på att samverka. I tider när utmaningarna är stora och när resurserna begränsar kommuners och regioners möjligheter att tillhandahålla välfärdstjänster, ökar nyttan och värdet av att samverka. Att i samverkan med andra förbättra medborgarnas hälsa, minska miljöbelastningen eller öka sysselsättningen är exempel på områden som kan bidra till att underlätta och sänka kostnaderna för de egna kärnverksamheterna. På samma sätt kan olika aktörer i lokalsamhället tjäna på att gemensamma insatser görs kring olika utmaningar. Exempelvis kan ett brett arbete för att minska brottsligheten i ett område gynna såväl skola och socialtjänst som lokala näringsidkare och bostadsbolag. För att alla ska vinna på samverkan är det därför viktigt att anpassa och utforma genomförandet av arbetet på ett sätt så att det tillgodoser olika parter behov och förutsättningar.

Väl fungerande intern samverkan en förutsättning

Kommuner och regioner är stora organisationer med många olika verksamheter. Det är inte ovanligt att det finns murar mellan dessa verksamheter och att organisationen har svårt att koordinera insatser utifrån medborgarnas olika perspektiv istället för verksamheternas egna interna perspektiv. Det är till exempel viktigt att det finns en god intern samverkan mellan olika kommunala verksamheter som skola, socialtjänst, kultur- och fritid för att framgångsrikt arbeta med barn och ungas hälsa och livsvillkor. Förutom en effektivare resursanvändning inom organisationen ger det en högre trovärdighet kring viljan att samverka när externa parter ska involveras.

Samverkan måste organiseras

Det kan finnas hinder som måste överbryggas då samverkan sker mellan olika huvudmän som lyder under olika lagstiftning, har olika ansvar och olika mål med sin verksamhet samt agerar utifrån olika logiker, kulturer och drivkrafter.

För att undanröja dessa hinder och bygga arbetet på olika parter möjligheter och förmågor, är det viktigt att reglera samverkansarbetet med hjälp av formella överenskommelser, avsiktsförklaringar eller liknande. Det handlar om att på något sätt klargöra olika roller och ansvar. Det är även viktigt att det skapas fasta arenor för dialog, uppföljning och analys. Arenor där alla samverkansparter kan få insyn och känna delaktighet. Kommuner och regioner är de aktörer som kan ta ett ansvar för att formalisera och organisera en sådan samverkan.

Att styra samverkan för resultat

När det gäller samverkan mellan flera olika aktörer saknas det många gånger både gemensamma mål och indikatorer som kan verifiera måluppfyllelse. Uppföljning och analys är ofta bristfällig och saknas ibland helt. Det blir därför många gånger svårt att avgöra om de åtgärder som genomförs av olika aktörer i samverkan faktiskt leder till gemensam nytta och om resurser används effektivt.

För att nå framgång i samverkan måste både gemensamma övergripande mål och mål för de medverkande aktörerna tas fram. Dessa mål måste vara uppföljningsbara genom att vara kopplade till förväntade resultat. Gemensam tid och kompetens måste läggas för att återkommande följa upp det arbete som görs av olika aktörer och för att se om det leder till en gemensam måluppfyllelse. Någon måste ha ansvaret för att gemensamma uppföljningar och analyser genomförs och att det finns en bred delaktighet i arbetet.

Att leda samverkan

Alla de parter som intervjuats inför sammanställningen av denna skrift betonar att en framgångsrik samverkan mellan olika aktörer i territoriet bygger på att det finns en hög grad av tillit till varandra. De som samverkar måste ta ett stort egenansvar när det gäller att bidra till den gemensamma nyttan. Återkommande möten som skapar personliga relationer till varandra lyfts också som mycket viktiga. Vid samverkan måste tid och resurser avsättas för dialog, kunskaps- och erfarenhetsutbyten som bidrar till ett gemensamt lärande samt goda och tillitsfulla relationer. Det handlar i förlängningen om att stärka den lokala och regionala demokratin och öka medborgarnas tillit till sina förtroendevalda och det demokratiska systemet.

CHECKLISTA FÖR ATT FRAMGÅNGSRIKT ORGANISERA, STYRA OCH ORGANISERA SAMVERKAN

- ✓ Samlas kring ett problem eller en utmaning i lokalsamhället som inte går att åtgärda ensam
- ✓ Gör en nulägesanalys för att förstå orsaker till problemet och vem som kan påverka
- ✓ Engagera alla aktörer som berörs av problemet
- ✓ Hitta den egna organisationens nytta av att lösa problemet tillsammans med andra
- ✓ Formalisera ansvar och roller i samverkan genom någon form av avtal eller överenskommelse
- ✓ Formulera gemensamma uppföljningsbara mål och mål för den egna organisationen
- ✓ Se till att resurser avsätts
- ✓ Se till att de medverkande formulerar handlingsplaner och startar sitt arbete
- ✓ Följ upp och analysera tillsammans för att se hur arbetet fortskrider och om de gemensamma insatserna leder till målen
- ✓ Forma ett ledarskap som bygger på öppenhet, transparens och allas delaktighet
- ✓ Skapa arenor för möten och dialoger
- ✓ Bygg förtroende för varandra
- ✓ Stöd gärna eldsjälar, men kraftsamla genom att avsätta resurser och motivera så att många kan agera
- ✓ Uppmuntra och fira segrar



Inledning

Kommuner och regioners uppdrag

På övergripande nivå har kommuner och regioner tre uppdrag utifrån ett medborgarperspektiv; serviceuppdraget, demokratiuppdraget och samhällsutvecklingsuppdraget.

FIGUR 1. Kommuners och regioners tre olika uppdrag



Serviceuppdraget

Serviceuppdraget betyder att ansvaret för medborgarnas utbildning, trygghet, hälsa med mera så långt som möjligt tillgodoses genom insatser av de verksamheter som de förtroendevalda ansvarar för. Detta kan göras i egen regi, av privat eller ideell utförare eller i samverkan mellan kommuner och regioner. Skola, omsorg, sjukvård och andra verksamheter utgör grunden för en fungerande välfärd och påverkar de flesta medborgare på något sätt. Dessa verksamheter fyller en viktig funktion i att bygga ett hållbart samhälle.

Demokratiuppdraget

Demokratiuppdraget innebär att de förtroendevalda i kommuner och regioner ska tillvarata alla medborgarnas intressen genom att låta dessa få inflytande dels i allmänna val, dels genom återkommande dialoger under mandatperioden. De förtroendevalda ansvarar för serviceuppdraget men de måste också axla rollen att tillsammans med olika aktörer i territoriet styra och leda för att kunna hantera större utmaningar som på olika sätt berör medborgarna.

Att se till att kommuner och regioners verksamhet tillhandhåller god välfärd skapar legitimitet för de förtroendevalda. Att visa på ambitioner och vilja att förändra samhällsutvecklingen där kommunen och regionen själva inte har full rådighet, kan vara ytterligare ett sätt att stärka medborgarnas förtroende för sina förtroendevalda och därmed även i sin förlängning ett stärkande av tilltron till demokratin.

Samhällsutvecklaruppdraget

Det tredje uppdraget är att utveckla samhället, det geografiska territoriet. Unikt med detta uppdrag är att kommunen eller regionen inte har egen rådighet över alla insatser som behöver göras, utan arbetet måste ske tillsammans med flera olika aktörer som verkar i detta territorium. Dessa aktörer kan vara statliga myndigheter som exempelvis Länsstyrelsen, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Polisen. Det kan även handla om företag, akademiska lärosäten och organisationer som verkar i området och inte minst alla de föreningar och organisationer som är aktiva och som bygger sin verksamhet på ett ideellt engagemang.

Det är kommuners och regioners roll i detta samhällsutvecklaruppdrag som denna skrift belyser utifrån några olika infallsvinklar och utifrån ett antal konkreta exempel. Det är viktigt att påpeka att den samverkan för samhällsutveckling som belyses här är den som utgår från problem och utmaningar som kräver större insatser av många olika aktörer, inte minst av kommuners och regioners egna verksamheter. Vi har valt att kalla dem komplexa samhällsutmaningar. I lokalsamhället finns många andra samverkansformer där flera aktörer är inblandade och där kommuner och regioner har liten aktiv påverkan eller där de inte medverkar överhuvudtaget. Dessa samverkansformer är också viktiga, men belyses inte i denna skrift.

Lagen ger stöd

Lagen utgör i många fall ett stöd för att kommuner och regioner ska samverka med andra i territoriet. Regeringsformen (1974:152) anger exempelvis att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Kommunallagen (2017:725) anger att kommuner och regioner själva får ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar. Det finns också särskilda lagar som på olika sätt beskriver kommunernas och regionernas centrala roll för en hållbar samhällsutveckling, exempelvis Plan och bygglag (2010:100), Lagen om regionalt utvecklingsansvar (2010:630 och 2018:1348) samt Miljöbalken (1998:108).

Åtta exempel på samverkan

I denna skrift för vi ett resonemang kring organisering, styrning och ledning i samverkan och efter varje avsnitt ger vi olika exempel på hur detta kan se ut i praktiken. Ett antal samarbeten för samhällsutveckling där kommuner och regioner har haft en ledande roll i samverkan har undersökts. Intervjuer har genomförts med ansvariga och dokumentation har studerats.

Det är viktigt att påpeka att de samarbeten som beskrivs inte är goda exempel när det gäller alla delar som vi belyser i denna skrift, utan de har både styrkor och svagheter. Det är styrkorna vi lyfter fram. Nedan beskriver vi kort syftet med dem och vilka aktörer som ingår i de olika samarbetena som vi beskriver mer noggrant under de kommande kapitlen.

EXEMPEL 1: Borås stad, lokal myndighetssamverkan i Borås för trygghet, rättvisa och demokrati

Det finns en lokal myndighetssamverkan i Borås för trygghet, rättvisa och demokrati. Borås stad leder arbetet genom avdelningen för Centrum för kunskap och säkerhet (CKS) som inrättades 2016 och som arbetar med att långsiktigt och strategiskt förhindra att kriminalitet, oegentligheter och korruption får fäste i Borås stads verksamheter. En gemensam avsiktsförklaring har tagits fram för samverkansarbetet. Medverkar gör Borås stad, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Kriminalvården, Kronofogden, Polisen, Åklagarmyndigheten, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Ekobrottsmyndigheten, Räddningstjänsten, Migrationsverket, Södra Älvsborgs sjukhus (Västra Götalandsregionen), Tranemo kommun och Ulricehamns kommun.

<https://www.boras.se/kommunochpolitik/kommunensorganisation/forvaltningar/stadsledningskansliet/centrumforkunskapochsakerhet.4.143f48f4158d2c5dae29ae0f.html>

EXEMPEL 2: Nya perspektiv i Region Värmland

Nya Perspektiv startade 2007 med stöd av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och med utgångspunkt från alla kommuners och regionens gemensamma ansvar för god och jämlik hälsa i Värmland. Nya perspektiv styrs av ett politiskt inriktningsdokument med övergripande målsättningar och med gemensamma resultatmål. Nya perspektiv arbetar med fokus på sex utmaningar. Dokumentet fastställs årligen och tjänar som underlag för den ordinarie planerings- och budgetprocessen i kommunerna och regionen. I Region Värmland finns en koordinator för arbetet med Nya Perspektiv.

<https://www.regionvarmland.se/utveckling-tillvaxt/nya-perspektiv/>

EXEMPEL 3: Business Region Örebro

Business Region Örebro (BRO) är sedan 2015 en permanent verksamhet och är regionens samverkansplattform för näringslivsfrågor. BRO bygger på den regionala utvecklingsstrategin och arbetar för att skapa tillväxt genom att få fler företag att starta, etablera sig och växa i regionen. BRO regleras via ett samverkansavtal mellan Region Örebro län och alla kommuner i Örebro län; Askersund, Degerfors, Hallsberg, Hällefors, Karlskoga, Kumla, Laxå, Lekeberg, Lindesberg, Ljusnarsberg, Nora och Örebro. Region Örebro län är huvudman för samarbetet men Örebro kommun har av regionen fått uppdraget att leda det operativa arbetet. Region Örebro län finansierar verksamheten till hälften och resterande finansiering kommer från de samverkande kommunerna enligt en särskild modell.

<https://businessregionorebro.se/>

EXEMPEL 4: Kraftsamling för halverad ungdomsarbetslöshet – Blekinges unga lyfter

Inom ramen för Blekinges kraftsamling (från 2013) för halverad ungdomsarbetslöshet har Region Blekinge i samverkan med kommunerna i Blekinge län, Arbetsförmedlingen, Länsstyrelsen och Blekinge tekniska högskola m.fl. bedrivit samverkansprojektet "Blekinges Unga lyfter 2013 – 2018". Det första steget i projektet var att uppnå det övergripande målet att ungdomsarbetslösheten skulle halveras till 2017. Delmål var att öka sysselsättning och deltagande hos arbetslösa unga kvinnor och unga män mellan 15–29 år som är öppet arbets-sökande. Projektet finansierades genom regionala tillväxtanslag och medel från Europeiska socialfonden. Projektet har visat på goda resultat med minskad ungdomsarbetslöshet och ökad sysselsättning. Ett fortsättningsprojekt "Mind the Gap", även det finansierat av europeiska socialfonden avslutades under 2020.

<https://regionblekinge.se/utveckling-och-projekt/ett-attraktivt-blekinge-for-unga.html>

EXEMPEL 5: Karlskrona och social hållbarhet

Karlskrona kommun har antagit Vision Karlskrona 2030 och har en styrmodell som utgår från de tre hållbarhetsperspektiven, social- ekologisk- och ekonomisk hållbarhet. Ett antal utvecklingsområden har tagits fram för att förverkliga visionen; Attraktiv livsmiljö, Utbildning och kunskap, Näringslivets Karlskrona, Upplevelsernas Karlskrona och Snabba kommunikationer. Ett särskilt arbete – "Karlskronakommissionen" – pågick 2015–2017 och vars syfte var att ta ett helhetsgrepp och samordna insatserna kring social hållbarhet med fokus på barn och unga. Kommissionens uppdrag berörde flera av kommunens verksamheter men även flera andra aktörer. Många olika organisationer och myndigheter var involverade i kommissionens arbete som resulterade i en strategi och en handlingsplan för ett socialt hållbart Karlskrona.

<https://www.karlskrona.se/kommun-och-politik/sa-arbetar-vi-med/folkhalsa/folkhalsoarbete/>

EXEMPEL 6: Barnens bästa gäller – i Kronoberg

Region Kronoberg har tillsammans med kommunerna i Kronobergs län fattat beslut om att utveckla gemensamma arbetsformer och samarbete för barnens bästa efter inspiration från Skottlandsmodellen. Skottlandsmodellen är en evidensbaserad modell för samverkan kring barn och unga. En samarbetspartner är Linnéuniversitetet. Tillsammans ska de komma fram till gemensamma arbetssätt och modeller kring barn och unga. Syftet är att tillsammans skapa en trygk och säker uppväxt för varje barn genom främjande, tidiga och samordnade insatser. Målet är utgå från barnets behov och inte hur myndigheterna är organiserade. Arbetet samfinansieras av Region Kronoberg och länets åtta kommuner enligt en särskild modell.

<http://www.regionkronoberg.se/vardgivare/arbetsomraden-processer/folkhalsa/barn-och-unga2/barnens-basta-galler-i-kronobergs-lan/>

EXEMPEL 7: Business Region Kronoberg

Business Region Kronoberg (BRK) är ett samarbete mellan regionen och näringslivscheferna i kommunerna i Kronobergs län och syftar till att skapa bättre förutsättningar för företagande, främja tillväxten och medverka till att skapa ett attraktivt Kronoberg. Samarbetet som startade 2019 bygger på Gröna Kronoberg 2025 som är Kronobergs läns regionala utvecklingsstrategi. Strategin beskriver hur det ska vara att leva i Kronoberg 2025. Region Kronoberg är sammankallande för BRK och finansierar arbetet. En särskild handlingsplan har tagits fram som kontinuerligt uppdateras.

<https://businessregionkronoberg.se/>

EXEMPEL 8: Piteå kommun – samverkan i Femkanten

Piteå kommun har i "Femkanten" sedan flera år tillbaka bedrivit interkommunal samverkan inom olika områden med Boden, Kalix, Luleå och Älvsbyns kommuner. År 2013 antog Piteå kommun riktlinjer för ökad samverkan med Älvsbyns kommun. Syftet med samverkan är att minska kostnader, minska sårbarhet, säkra kompetens, öka kvalitét och öka attraktivitet. Riktlinjerna framhåller avsikten att stärka regionen och prioriterar den geografiska närheten som den starkaste faktorn och utser Älvsbyns kommun som strategisk part för samverkan. Riktlinjerna framhåller också en öppenhet för samverkan med andra kommuner och parter.

<https://www.pitea.se/Invanare/Kommun-politik/politik/samverkan-mellan-pitea-och-alsvbyn/>



Varför uppstår behov av samverkan?

Varför uppstår behov av samverkan?

- › Krav på effektivisering (lägre kostnader, högre kvalitet)
- › Oförutsedd eller plötslig händelse som kräver snabba åtgärder
- › Tidigare goda erfarenheter av samverkan
- › En utmaning vars lösning inte kan tillgodoses av en enskild aktör
- › Alla parter har något att vinna på samverkan
- › Globala initiativ, t.ex. Agenda 2030

Alla Sveriges kommuner och regioner samverkar med varandra och med andra samhällsaktörer, men det görs på olika sätt.

När det gäller att tillhandahålla välfärdstjänster sker samverkan mellan kommuner och regioner kring vård och omsorg, mellan kommuner kring områden som räddningstjänst, IT-drift, telefonväxel, miljötillsyn, med mera. Här är oftast begränsade resurser och krav på förbättrad service en drivkraft. Samverkansbehov utifrån ökad behov av effektivisering kommer troligtvis att öka mellan kommuner och regioner. Det finns en potential till ytterligare effektivisering genom att se välfärdsbyggande som något större än bara service och tjänsteleverans från kommuners och regioners olika verksamheter. Välfärd kan byggas tillsammans med alla som verkar inom kommunens eller regionens gränser och kräver involvering av brukare, patienter och medborgare såväl som föreningsliv, företag och andra organisationer. Friskvård och egenvård som viktiga satsningar för att minska belastning i sjukvården är exempel på en sådan helhetssyn.

Den orsak till samverkan som denna skrift koncentrerar sig på är den som uppstår när kommunen eller regionen står inför en komplex utmaning som påverkar hela samhället och som behöver hanteras tillsammans med andra. En utmaning kan synliggöras genom att någon genomför en samlad analys som lyfter fram och identifierar ett problem som berör många olika aktörer. Det kan också handla om någon form av olycka, kris eller plötsligt problem som inte förutspåtts men som förväntas få stora konsekvenser för kommunen eller regionen. Exempel på detta kan vara en plötslig nedläggning av en viktig industri, nedläggning av en statlig verksamhet eller plötslig stor flyktingmottagning. Coronakrisen våren 2020 är ett annat exempel på en plötslig utmaning som kräver gemensamma åtgärder bland alla aktörer i samhället.

En komplex samhällsutmaning utgår ibland från ett globalt perspektiv, exempelvis arbetet för att bidra till uppfyllandet av Agenda 2030 eller för att tillgodose de mänskliga rättigheterna. Dessa globala åtaganden har alla koppling till det lokala perspektivet i kommuner och regioner och kräver ett brett engagemang för att kunna lösas.

Gemensamt för de komplexa samhällsutmaningarna är att kommunen och regionen inte av egen kraft kan styra utvecklingen i önskvärd riktning utan att det är nödvändigt att kroka arm med medborgarna eller med andra aktörer som verkar i territoriet. Ett annat kännetecken är att dessa utmaningar är breda och inte tydligt ägs av någon enskild aktör, vilket bidrar till att alla kan känna sig delaktiga i arbetet. Det finns nästan alltid ett tydligt ”win win” perspektiv, det vill säga att alla som ingår i samverkan också har något eget att vinna på att samhällsutvecklingen styrs i en viss riktning i territoriet.

Exempel på drivkrafter för samverkan

- › Samverkansprojektet ”*Blekinge Unga lyfter*” startades till följd av olika kriser som uppstått i länet under de senaste årtionden. Nedläggningen av försvarsindustrin, krisen inom fordonsindustrin, den höga ungdomsarbetslösheten och en allmän misstro mellan olika samhällsaktörer har gjort det nödvändigt för kommunerna och regionen att tillsammans med andra samverka i olika projekt.
- › Samarbetet i *Karlskronakommissionen* handlade om att knyta ihop, samordna och bygga vidare på befintliga samverkansprojekt om social hållbarhet, det vill säga tidiga insatser för barn och unga, psykisk hälsa samt brottsförebyggande arbete. Genom samverkan ville man ta ett helhetsgrepp för att identifiera vad som görs och mäta de samlade effekterna av arbetet.

- Den samverkan som sker i *Business Region Örebro* bygger vidare på att kommuner, regionen och andra samhällsaktörer i Örebro län som exempelvis universitet och företag sedan länge samarbetat kring olika frågor. En viktig drivkraft till detta är lokaliseringen och uppbyggnaden av Örebro universitet som har haft positiv påverkan på samarbetsklimatet i stort. Alla aktörer har på olika sätt vunnit på att ha ett universitet i länet som är högt rankat i världen.
- *Nya Perspektiv* uppstod i Värmlands län till följd av insikten av att det fanns hög ohälsa i befolkningen, dåliga verksamhetsresultat samt bristande samverkan och en allmän misstro mellan kommunerna och regionen. Utifrån denna problembeskrivning drev enskilda politiker och tjänstepersoner på och fick gehör för att samverkan var nödvändig för att åstadkomma förändring.
- I *Piteå kommuns* riktlinjer för samverkan med Älvsbyns kommun beskrivs att kommunen ska söka samverkan, så att den sammanvägda nyttan, istället för den enskilt bästa lösningen, ska blir styrande i samverkan. Med samverkan menar Piteå kommun en relation som baseras på att ett högre mervärde skapas gemensamt än var och en för sig. Mervärdet kan uppstå i en enskild fråga, men ska företrädesvis gälla över ett flertal områden, eftersom det då också skapas en djupare relation än den strikt affärsmässiga. I en samverkansrelation är det också avgörande att båda parter är villiga att ge och ta, således kan inte all samverkan vara det bästa alternativet för Piteå. Däremot ska den sammanvägda nyttan av all samverkan med medaktören ge den största långsiktiga nyttan för Piteås medborgare.



Att organisera, styra och leda med egen rådighet

I detta avsnitt beskrivs kort de grundläggande komponenter som ofta används då ledning och styrning beskrivs inom en organisation, till exempel i kommuners och regioners egna verksamheter där det finns en egen rådighet. Skälet till att här beskriva komponenterna för denna styrning är att dessa även behöver hanteras vid samverkan mellan olika aktörer där den egna rådigheten är svag. Skillnaden är att tillämpning av dem i samverkan ser annorlunda ut jämfört med när det finns en full rådighet i egna verksamheter som skola, äldreomsorg och sjukvård.

FIGUR 2. Komponenter för styrning och ledning



Hur organiserar vi oss?

Alla organisationer har ett schema som visar vilka enheter som finns samt vem som har ansvaret för helheten och för respektive enhet. Strukturen är viktig för att fördela ansvar och arbetsuppgifter och skapa en ordning för det som ska göras. Organiseringen kan sägas definiera spelplanen för förtroendevalda, chefer och medarbetare som verkar i en kommun eller en region. I dessa organisationer finns en tydlig top-down struktur när det gäller ansvar.

Här är de förtroendevalda alltid ansvariga för den verksamhet som utförs. Utförande enheter i kommuner och regioner kan vara förvaltningar i egen regi men också externa utförare som egna bolag, upphandlad verksamhet, samverkansförbund, med mera.

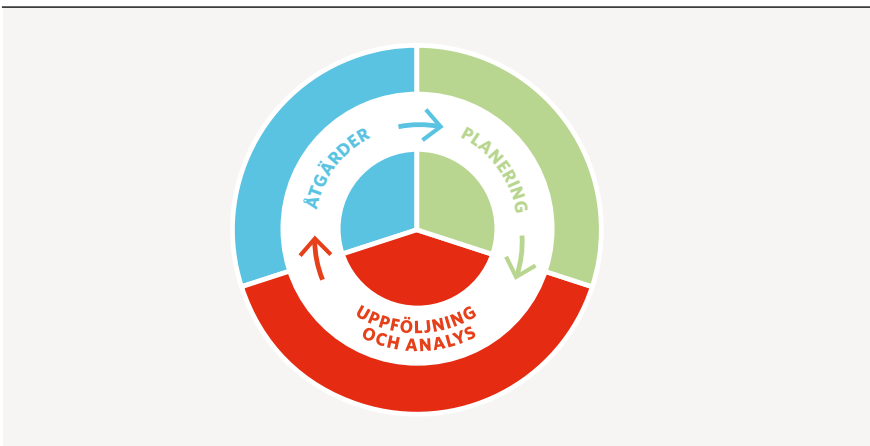
Hur styr vi?

Styrsystemet i en organisation kan liknas vid ett nervsystem. Det är via detta system som ledningen förmedlar mål på kort och lång sikt eller olika riktade uppdrag till operativ verksamhet. Via systemet ska resurser fördelas och uppföljning ska göras för att se att dessa resurser används så effektivt som möjligt.

Styrsystemet ska även kommunicera vilka mål som gäller, vilka åtgärder som ska genomföras och vilka resultat som nås i olika delar av organisationen. Systemet måste då möjliggöra uppföljning av hur värde skapas för kunder, patienter, brukare, etc. För detta behövs olika mätbara indikatorer som ger en bild av om de resultat som uppnås motsvarar de uppsatta målen. Dessa indikatorer är inte svaret på vad som har åstadkommit utan de är nödvändiga för att en analys av uppnådda resultat ska kunna göras. Analys handlar om att tolka och förstå effekterna av de åtgärder som genomförs. En djupgående analys kräver deltagande av alla som är delaktiga i arbetet, både producenter och mottagare av tjänster. Uppföljning och analys är nyckelkomponenter i styrsystemet. Den sista komponenten i styrningen är att fatta nödvändiga beslut och genomföra åtgärder utifrån den analys som är gjord.

I kommuner och regioner är budgetarbetet navet i styrsystemet. Det gäller oavsett om utförande sker i de egna förvaltningarna eller om det görs av externa parter som egna bolag, upphandlad verksamhet eller på annat sätt.

FIGUR 3. Styrnsurran



Hur leder vi?

Ledarskap handlar om att få människorna som verkar i organisationen att sluta upp kring det som är formulerat i styrsystemet. Ledarskap ska inte förstås som en personlig egenskap utan som en förmåga. Exempelvis kan ledaren ta rollen som möjliggörare genom att ge mening, visa på riktning och koordinera. En del i ledarskapet är att skapa en kultur i organisationen som fokuserar på den man är till för; brukaren, patienten och medborgaren. Ett ledarskap måste finnas hos alla som verkar i organisationen, det vill säga hos förtroendevalda och chefer såväl som hos medarbetare. Ledarskapet utvecklas genom interaktion mellan alla människor i en organisation. Transparens, dialog och tillit är några begrepp som beskriver vad som idag definieras som ett gott ledarskap, men även ord som mål, syfte och resultatfokusering är viktiga för ett tydligt ledarskap. Ledning och styrning måste hela tiden samspela.

Hur arbetar vi?

Enda syftet med att organisera, skapa ett styrsystem och bedriva ett tydligt ledarskap i den egna organisationen är att understödja ett arbete som leder till värde för dem vi är till för. Utan handling och goda insatser bland dem som återkommande möter medborgarna som brukare, patienter, föräldrar, etc., skapas ingen nytta eller värde. Att organisera, styra och leda har till yttersta syfte att stödja medarbetarna i organisationen till att skapa ett värde för och tillsammans med medborgarna. Verksamheter kan många gånger fungera väl och aktiviteter kan genomföras utan en tydlig övergripande styrning och ledning. Utifrån ett helhetsperspektiv finns då en stor risk för suboptimeringar och arbetsinsatser som ibland till och med kan motverka varandra. Syftet med en övergripande styrning och ledning är att samordna arbetet som görs i olika verksamheter och göra så att resurser kan användas effektivt för att ge så stor nytta som möjligt.



Att organisera, styra och leda territoriet i samverkan

Det finns många dokumenterade erfarenheter när det gäller organisering, styrning och ledning av kommuner och regioners produktion av service och tjänster. Dessa erfarenheter är i hög grad generiska och går att överföra till hur styrning och ledning kan ske i samverkan med andra aktörer. Dock finns här en skillnad. I kommuners och regioners egna organisationer är ansvarsfördelningen tydlig och resursinsatsen styrs på övergripande nivå. Huvuddelen av medarbetarna är knutna till det egna arbetsgivarskapet och de egna verksamheternas uppgifter är förhållandevis tydligt beskrivna, dels av den egna organisationens styrsystem, dels av lagstiftning. Formaliserade ägardirektiv finns för de egna utförande bolagen och upphandlad verksamhet styrs av tydliga avtal. Trots detta kan det ibland vara svårt att samordnat styra och leda de olika verksamheterna även om där finns en hög grad av rådighet.

Utmaningen med samverkan kring komplexa samhällsfrågor är att de olika momenten i styrprocessen behöver delas mellan många aktörer som har olika syften och mål och där deltagande måste byggas på frivilliga åtaganden. Ansvarsuppdelningen mellan de aktörer som samverkar kan vara otydlig och hur dessa olika aktörer är organiserade varierar stort. Det kan vara poliskt styrda organisationer, företag, stiftelser, föreningar eller medborgare som inte är organiserade överhuvudtaget. Trots att här finns utmaningar, så kan en framgångsrik samverkan endast fungera om den organiseras, styrs och leds på ett samordnat sätt. Risken är annars att olika aktiviteter i olika organisationer sker utan en gemensam riktning. Vissa aktörer kanske överhuvudtaget inte medverkar trots att de har mycket att bidra med. Att organisera, styra och leda i en samverkansprocess kräver andra förhållningsätt, men de grundläggande komponenterna är desamma som de som gäller inom den egna organisationen där full rådighet finns.

Att organisera ett samverkansarbete

Organisera ett samverkansarbete - att tänka på

- › Bygg samverkan på formell grund
- › Beskriv vad som ska uppnås i samverkansarbetet
- › Identifiera och beskriv vilka roller och ansvar som olika aktörer har i arbetet
- › Klargör vilken aktör som samordnar, administrerar och följer upp samverkansarbetet
- › Kom överens om finansieringen och verka för ett gemensamt finansiellt ansvarstagande
- › Kom överens om en beslutsprocess

FIGUR 4. Organisering



För att skapa en trygghet och stabilitet, två viktiga fundament när organisationer ska samverka, måste en samverkan formaliseras. Framförallt om denna samverkan ska ske över en längre tid. Det bör därför finnas en gemensam avsiktsförklaring, överenskommelse om partnerskap, ett avtal eller någon annan form av styrdokument som undertecknas av beslutsfattare från de olika organisationerna.

Det är viktigt att i ett sådant styrdokument formulera övergripande mål, vad det är som ska uppnås i samverkansarbetet och framförallt vilka roller som olika samverkansaktörer har i arbetet. En tydlig beslutsordning måste finnas (till exempel styrgrupp eller projektgrupp). Vilka som förväntas utföra det operativa arbetet behöver beskrivas och vad som förväntas av dessa. Det är bra att komma överens om vad som ska ske ifall det uppstår konflikter mellan parterna eller om någon vill lämna samarbetet. Finns det gemensamma ekonomiska åtaganden av de olika parterna, så ska detta också anges.

Ett tungt skäl till att samverkan mellan helt olika organisationer som staten, kommuner, regioner, företag, föreningar med flera måste formaliseras är att det är viktigt att klargöra ansvar och roller utifrån de olika förutsättningar som dessa samverkansaktörer har. Det finns här olika huvudmän och styrelser, olika lagstiftning och olika styrformer som är viktiga att ta hänsyn till. Det finns annars risk för bristande insyn och otydlig ansvarsfördelning vilket kan leda till svårigheter med ansvarsutkrävande vid avvikelser kring både ekonomi och uppnådda resultat.

En mycket viktig del i organisering av samverkan är att klargöra vem som följer upp det som ingår i överenskommelsen och när det ska göras.

Exempel på organisering av samverkansarbete

- › Borås stad har inrättat avdelningen *Centrum för kunskap och säkerhet (CKS)* för att motverka kriminalitet, oegentligheter och korruption i kommunens verksamheter. Avdelningen är centralt placerat under kommunstyrelsen vilket innebär att den fungerar som spindeln i nätet och ger avdelningen en tydlig förankring i kommunens organisation.
- › *Karlskronakommissionen* handlade om att skapa de bästa förutsättningarna för en bra start i livet för alla barn och unga i kommunen och lägga grunden för ett socialt hållbart Karlskrona. En politisk styrgrupp tillsattes för kommissionen samt en projektgrupp som bestod av representanter från fem kommunala förvaltningar, regionen och polisen.
- › Det fanns en samverkansledning för *”Blekinge Unga lyfter”* med Blekingerådet (regional politisk styrgrupp) samt Blekingerådet för kommuner, Arbetsförmedlingen, Länsstyrelsen, Blekinge Tekniska Högskola, samt ett antal chefsgrupper från kommun, dåvarande landsting och myndigheter. Det fanns flera samverkansparter i det operativa arbetet. En del av det krisstöd som staten anslagit till Blekinge län finansierade projektet tillsammans med medel från Europeiska socialfonden.
- › *Business Region Örebro (BRO)* är ett partnerskap som regleras av ett samverkansavtal mellan alla kommuner i Örebro län. Region Örebro län är huvudman för BRO och har genom ett särskilt uppdragsavtal gett Örebro kommun i uppdrag att leda det operativa arbetet. Region Örebro län finansierar verksamheten till hälften och resterande finansiering kommer från de samverkande kommunerna enligt en särskild modell. BRO:s styrgrupp består av ordförande för den regionala tillväxtnämnden samt och en politiker från respektive samverkande kommun.

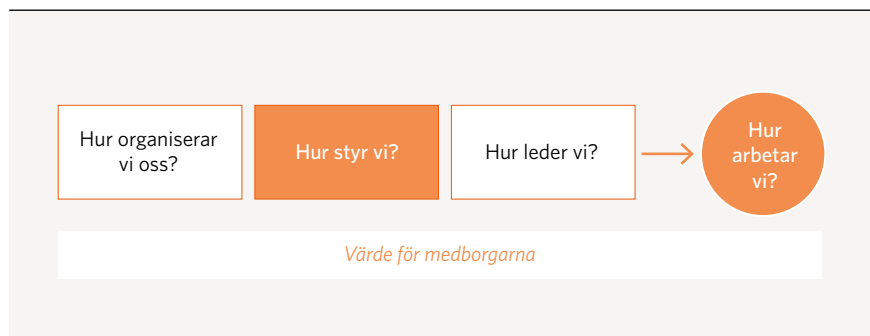
- *Region Kronobergs arbete för barnets bästa* har beslutats av Region Kronoberg samt samtliga kommuner i Kronobergs län. Övrig samarbetspartner är Linnéuniversitetet. Det kommunala forumet är det gemensamma politiska forumet. Forumet har en regional samverkans- och stödstruktur för socialtjänst och hälso- och sjukvårdsfrågor. Arbetet samfinansieras av Region Kronoberg och länets åtta kommuner enligt en särskild modell och leds av en styrgrupp med chefer från hälso- och sjukvården, skolan, socialtjänsten och polisen.
- *Nya perspektiv i Värmlands län* leds av en politisk styrgrupp som har ansvar för att planera och genomföra det årliga seminariet för Nya perspektiv samt följa och leda utvecklingsarbeten som sker i länet inom utmaningarna kring barnalivet, ungdomslivet, vuxenlivet och äldrelevet. Det finns också en beredningsgrupp bestående av tjänstepersoner från både regionen och kommunerna. En särskild koordinator för Nya Perspektiv finns på Region Värmland.
- *Borås Stads myndighetssamverkan för trygghet, rättvisa och demokrati* bygger på en gemensam avsiktsförklaring med regionen, ett antal kommuner och flera statliga myndigheter. Den gemensamma riktningen som beskrivs i avsiktsförklaringen lyfter bland annat varje myndighets kompetens och erfarenhet att arbeta för trygghet, rättvisa och demokrati i Borås genom att samverka och samarbeta mot gemensamma mål.

Att styra och följa upp i samverkan

Styrning och uppföljning i samverkan - att tänka på

- › Ta fram en gemensam nulägesanalys och problemformulering tillsammans med samverkansaktörerna
- › Formulera gemensamma uppföljningsbara mål
- › Alla medverkande aktörer behöver formulera "egna" mål
- › Följ tillsammans upp och analysera det gemensamma resultatet
- › Alla aktörer behöver även följa upp och analysera resultatet i den egna organisationen

FIGUR 5. Styrning



Planering

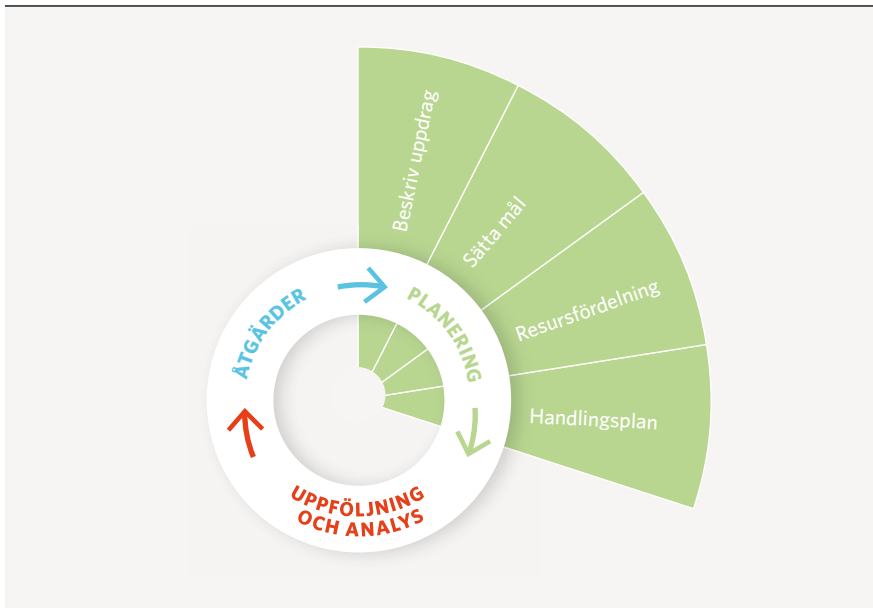
I samband med att samverkansarbetet startar och konkretiseras bör den aktuella kommunen och regionen tillsammans med samverkansaktörerna genomföra en nulägesanalys. Vad är problemet och vad är orsaken till detta? Vad sker i omvärlden och hur ser utvecklingen ut? Vilka är de relevanta aktörerna? Hur påverkar dessa aktörer den aktuella frågan? Saknas någon viktig aktör som behöver engageras? Vad är det som redan sker på internationell, nationell, regional och lokal nivå och vad säger forskningen är de bästa metoderna att använda sig av i arbetet? Har någon annan tagit sig an problemområdet och genomfört framgångsrika åtgärder?

I nulägesanalysen bör den kollektiva nyttan av att ta sig an problemet gemensamt beskrivas likaväl som de enskilda samverkansaktörernas egen nytta. En väl fungerande samverkan drivs ofta av att alla aktörer kan se att samverkan även stärker den egna verksamhetens mål och resultat. Ett exempel på detta kan vara att lärandet i skolan fungerar bättre om en samverkan sker mellan flera olika aktörer för att skapa trygghet för ungdomar i utsatta bostadsområden.

En trygg och omhändertagande skola kan ge positiva effekter på elevernas hemmiljö. Bostadsbolag som lyckas skapa trygga boendemiljöer stärker elevernas lärande i skolan och polisens behov av insatser minskar. Ett högt deltagande av ungdomar i lokala idrottsföreningar skapar ökad trygghet i både bostadsområde och i skolan. Det finns här en tydlig ”win-win”- situation.

Nulägesanalysen kan sägas vara grunden till det gemensamma uppdraget som ska definieras. Nästa steg blir då att tillsammans definiera vad som ska uppnås, hur man ska kunna avgöra om och när samverkan har gett tydliga resultat. Tillsammans behöver samverkansaktörerna formulera några få men tydliga och relevanta mål för arbetet på både lång sikt och kort sikt. Dessa gemensamma mål måste konkretiseras med ett antal mätbara indikatorer för att möjliggöra uppföljning och analys som kan verifiera om det förväntade resultatet kommer att uppnås. Det är viktigt att det finns ett gemensamt måldokument som beskriver vad man kommit överens om. Det gemensamma måldokumentet kan utgöras av regionens utvecklingsstrategi, kommunens översiktsplan men det kan även vara ett fristående måldokument som fokuserar på ett specifikt samarbetsområde.

FIGUR 6. Planeringsfasens fyra olika delar



De gemensamma målen behöver brytas ner och hanteras av respektive samverkansaktör. Kommuner och regioner måste formulera egna uppföljningsbara mål som anger deras bidrag till de gemensamma målen. Dessa mål ska läggas in i respektive kommuns och regions egna styrdokument, i budget och verksamhetsplaner. Även de andra samarbetsaktörerna behöver formulera mål för sitt eget arbete utifrån de styr- och beslutssystem som de använder sig av. Beroende på de olika samverkansaktörernas verksamhet och uppgifter kan de nedbrutna målen se mycket olika ut. Varje enskild aktör ansvarar själv för hur det ser ut i praktiken. Viktigt är att alla bidrar till de gemensamma målen efter vilja och förmåga.

För att skapa möjligheter till att målen ska kunna uppnås behöver resurser avsättas så att lämpliga aktiviteter kan genomföras. Det kan gälla finansiella resurser såväl som personella. För att få till stånd ett gemensamt ägarskap mellan de olika aktörerna är en bra förutsättning att samverkan finansieras gemensamt eller att resurser tydligt avsätts inom varje organisation för samverkansarbetet. Hur denna fördelning ser ut behöver också klargöras och bekräftas i den formaliserade överenskommelsen som ska finnas.

Det sista steget i planeringsfasen är att med utgångspunkt från målen formulera handlingsplaner med ansvar och när åtgärder ska vara genomförda. Ansvar för att formulera och hantera dessa handlingsplaner ligger hos de medverkande aktörerna själva, såväl hos regioner och kommuner som hos alla andra aktörer som samverkar.

Uppföljning och analys

En av samverkansparterna behöver ha en utpekad roll och resurser för att samordna analys- och uppföljningsarbetet, då detta kräver både kompetens och arbetstid. Återkommande uppföljningar och analyser måste göras under arbetets gång för att se om åtgärder som genomförs leder till förväntade effekter och som i sin tur på sikt leder till måluppfyllelse.

FIGUR 7. Uppföljning och analys, fem krävande moment



Uppföljningen av vilka resultat som uppnås kan ske både genom kvantitativa mätdata och observationer. En viktig grund att stå på är att ha ett antal indikatorer som bygger på data ur kvalitetssäkrad statistik. Det är även viktigt att i analysen ha med synpunkter från fokusgrupper, intervjuer eller upplevelse-baserade uppgifter från besök och inspektioner. Oavsett om det konstateras att samverkansarbetet leder till resultat som går i rätt eller fel riktning bör en återkommande dialog mellan alla aktörer i samverkansarbetet genomföras, för att tillsammans analysera orsaker till eventuella avvikelser och utifrån dessa diskutera förbättringar av åtgärder som genomförs. Som del i uppföljningen är det också viktigt med återkommande omvärldsanalyser för att bättre förstå vad som sker lokalt, regionalt, nationellt och internationellt och hur olika skeenden påverkar arbetet och dess resultat.

För att genomföra uppföljning och analys med stor delaktighet måste det finnas arenor där de samverkande parterna återkommande kan träffas. Det är dessa arenor för dialog som kvalitetssäkrar analysen och som gör att det finns en gemensam bild vad samverkansarbetet ger för resultat och vilka åtgärder som eventuellt ska vidtas. Det gemensamma ägandet och förståelsen av uppföljning och analys är mycket viktigt.

Den gemensamma uppföljningen och analysen av uppnådda resultat med eventuella förbättringsförslag behöver sammanfattas i ett gemensamt dokument för hela samverkansområdet. Oavsett om det är regionernas utvecklingsstrategier som utgör det samlade måldokumentet eller om det finns andra gemensamma måldokument, ska uppföljning och analys av resultat alltid relatera till de mål som finns angivna där.

Det måste även ske en återföring av vad som framkommit till den enskilda kommunens och regionens eget uppföljningssystem för att synliggöras i exempelvis årsredovisningen och utgöra underlag för kommande mål- och budgetprocess. På samma sätt bör även andra aktörer göra återföringar till sina egna styrsystem.

Exempel på styrning och uppföljning av samverkan

- För att undvika onödiga misstag och fallgropar gjorde Borås stad en omvärldsbevakning och analyserade ett liknande arbete i Göteborgs stad när Borås stad inrättade avdelningen för *Centrum för kunskap och säkerhet (CKS)*.
- Karlskrona kommuns arbete med *"Karlskronakommissionen"* är i linje med kommunens Vision Karlskrona 2030 och vars styrmodell utgår från de tre hållbarhetsperspektiven, social- ekologisk- och ekonomisk hållbarhet.
- *Business Region Örebro*s arbete sker inom fyra samverkansområden och bygger på målen i den regionala utvecklingsstrategin. Under 2018 genomförde regionen en dialogturné för uppföljning av det regionala partnerskapet där regionen träffade 16 olika ledningsgrupper för att följa upp vad som åstadkommit och prioriteringar framåt. Det finns ingen formaliserad gemensam uppföljning till regionfullmäktige eller till respektive kommunfullmäktige i de medverkande kommunerna, utan uppföljningen sker på olika sätt.
- *Business Region Kronoberg (BRK)* knyter an till målen i regionala utvecklingsstrategin och syftar till att skapa bättre förutsättningar för företagande, främja tillväxten och medverka till att skapa ett attraktivt Kronoberg. De fokusområden som slagits fast för arbetet har tagits fram i en gemensam diskussion kring utmaningar och prioriteringar. Nätverket träffas löpande varje månad och arbetet utgår ifrån en handlingsplan som kontinuerligt uppdateras. Det har bidragit till en bättre bild av det regionala nätverksarbetet och bättre samverkan regionalt.

- › *Nya perspektiv* bygger på att förtroendevalda och tjänstepersoner i regionen och deltagande kommuner ska skaffa sig en gemensam referensram för att utveckla samverkan och kraftsamla kring hälsoutmaningarna. I samband med att Nya perspektiv startade, samlades länets ledande förtroendevalda och tjänstepersoner från kommunerna och dåvarande landstinget vid fyra tillfällen under ett år för att få ökad kunskap om befolkningens utmaningar samt för att utveckla dialogformerna. Nya perspektiv i Värmlands län styrs idag av ett politiskt inriktningsdokument där övergripande målsättningar och tydliga gemensamma resultatmål beskrivs. Dokumentet fastställs årligen och utgör underlag för den ordinarie planerings- och budgetprocessen i kommunerna och regionen.
- › Region Blekinges samverkansprojekt *”Blekinge Unga lyfter”* föregicks av en omvärldsanalys. Regionen tog fram en fördjupad målgruppsanalys samt ett antal tematiska analyser om arbetsmarknad och ohälsa. Regionen genomförde även studieresor till Skottland och Örnköldsvik. Det övergripande målet för samverkansprojektet var en nollvision för ungdomsarbetslösheten. Det första steget var att ungdomsarbetslösheten skulle halveras till 2017. Målet var att öka sysselsättning och deltagande hos arbetslösa unga kvinnor och unga män mellan 15–29 år som var öppet arbetssökande. Projektet lyckades väl med att minska ungdomsarbetslösheten och öka sysselsättningen till studier och arbete.

Att leda arbetet i samverkan

Att leda arbetet - att tänka på

- › Kommuner och regioner behöver vara förebilder när det gäller ledarskap inom den egna organisationen
- › Ledningen behöver vara aktiv och efterfråga resultat
- › Bygg tillit och en gemensam samverkanskultur
- › Skapa forum och plattformar för dialog
- › Avsätt tid för medverkan och dialog i samverkansarbetet
- › Kommunicera återkommande aktiviteter, analys, resultat med mera.

FIGUR 8. Ledning



När det gäller ansvaret att axla ledarskapet för breda samhällsutvecklingsfrågor i hela geografiska territoriet, är det kommuner och regioner som har möjlighet att bära detta utifrån det demokratiska uppdrag som de förtroendevalda har. Det betyder däremot inte att kommuner och regioner alltid måste ta initiativet till samverkan och inte heller i sitt ledarskap bestämma vad som ska göras. Tvärtom måste ledarskapet vara inkluderande och lyhört i förhållande till de parter som samverkar och till att initiativ till samverkan kan ske av andra parter än kommuner och regioner.

En viktig aspekt är att kommuner och regioner sammantaget har mycket stora verksamheter som direkt påverkar de som bor och verkar i territoriet. Skola, socialtjänst, äldreomsorg, sjukvård är exempel på verksamheter som kan spela en stor roll i många olika samverkansprojekt i lokalsamhället. Första steget i ett ledarskap för komplexa samhällsförändringar är att inom den egna organisationen engagera förtroendevalda, chefer och medarbetare kring den utmaning som man vill ska involvera även andra organisationer

och civilsamhället. Det är genom att vara förebild som det går att agera ledare med trovärdighet. Därför är det viktigt att den politiska ledningen och förvaltningsledningen säkerställer att de beslut som fattas inom den egna organisationen också verkställs. På samma sätt är det viktigt att kommun- och regionledningen säkerställer den interna samverkan mellan olika verksamheter i den egna organisationen. Det är svårt att axla ett ledarskap för många olika aktörer i ett territorium om den egna organisationens verksamheter inte kan samlas kring gemensamma mål och kring medborgarnas behov. Vill kommuner och regioner vara trovärdiga när det gäller att tillsammans med andra möta och agera på utmaningar, måste den egna organisationen vara ett positivt exempel.

I samverkan med andra är det viktigt att de beslut som fattas sker enligt överenskommen beslutsprocess. En annan viktig del är att bygga tillit och en gemensam värdegrund mellan parterna. En tydlig beslutsprocess, ett tillitsfullt och öppet samverkansklimat kan öka alla aktörers engagemang, inte minst när svåra frågor och situationer uppstår under arbetets gång. Även om det genom avtal eller på annat sätt finns ett formellt ansvar hos någon person eller grupp måste ledarskapet vara inkluderande och delas bland de medverkande samverkansparterna. Det är viktigt att de som deltar var och en ser ett egenvärde i att samverka. Att var och ens bidrag till helheten även stärker den egna organisationens arbete. För ledarskapet är det då viktigt att hela tiden lyfta fram "win-win"-perspektivet på samarbetet.

En samverkanskultur som är öppen och tillitsfull måste vila på goda personliga relationer mellan nyckelpersoner som deltar. Denna kultur kan ha skapats genom erfarenheter av tidigare samarbeten men måste hela tiden underhållas och stärkas eftersom det kan komma in nya personer i arbetet. En samverkanskultur stärks framförallt genom att det finns plattformar för återkommande dialog som ökar förståelsen för varandras roller och unika kompetenser. Att verka på sådana plattformar bidrar till ökat lärande över organisations- och sektorsgränser. Det behöver därför avsättas tid och resurser för att många olika funktioner ska kunna mötas. Det gäller för förtroendevalda och förvaltningsledning samt operativ personal i kommuner och regioner, såväl som för alla andra externa organisationer som bidrar i samverkan.

Det är viktigt att samverkanskulturen vilar på en formaliserad grund som klargör de medverkande organisationernas roller och ansvar. Att bygga ett inkluderande ledarskap och en samverkanskultur kräver transparens, vilket betyder att information kring mål, beslut, aktiviteter, resultat med mera, hela tiden ska göras tillgängligt för alla som medverkar och även ut gentemot medborgarna.

Exempel på att leda samverkan

- › Målet med *Region Kronobergs* arbete för barnets bästa är att utgå från barnets behov istället för att försöka anpassa sig till de olika myndigheternas organisationer. Innan arbetet kom officiellt igång genomfördes en gemensam studieresa till Skottland, tillsammans med kommunerna i Kronobergs län. Resan bidrog till att bygga en gemensam förståelse för arbetet och personliga relationer byggdes upp som underlättade att arbetet tog fart.
- › Den formella ledningsgruppen i *Business Region Örebro* utgörs av näringslivschefer eller motsvarande från alla kommuner i regionen och Region Örebro län samt verksamhetsledaren och de tre koordinatörerna som är anställda på det gemensamma kansliet. Här finns ingen hierarki utan vem som helst kan ta rollen att företräda organisationen, näringslivschefer såväl som de anställda samordnarna. Det viktigaste kittet är dialog och samarbete på en mängd olika arenor. Genom återkommande dialog bygger de medverkande kommunerna tillsammans med regionen upp en gemensam målbild vad Örebroregionen är och vad den vill bli. Det handlar om att skapa en tillit och trygghet mellan parterna som vilar på den formella styrningen. Det viktiga för att det ska fungera är goda personliga relationer, öppenhet och transparens. En annan nyckel för framgång är att cheferna i ledningsgruppen alltid kan utgå från det lokala arbetet i sin egen kommun, men hämta kraft ur den gemensamma styrkan som BRO skapar.
- › I *Nya perspektiv* träffas kommunledningarna, regionledningen, ledningen för skola, socialtjänst och ledningen för hälso- och sjukvården en gång per år för att diskutera gemensamma utmaningar. Det är både den politiska ledningen och förvaltningsledningen som deltar. De gemensamma träffarna bidrar till att tillit byggs mellan kommunerna och regionen. Inga formella beslut fattas i samband med träffarna. Istället bidrar träffarna med kunskap, gemensamt lärande och vikten av att utveckla samverkan ur ett medborgarperspektiv.
- › Huvudsyftet med *Borås stads* myndighetssamverkan är att berörda myndigheter träffas och utbyter information med respekt för sekretesslagstiftningen när det gäller brottslighet och brottsförebyggande arbete. De förenklade möjligheterna att föra dialog med varandra bidrar till ett ökat engagemang och att snabbare gå från ord till handling. För att bygga ett långsiktigt förtroende är det också viktigt med gruppens kontinuitet, det vill säga att samma personer återkommande medverkar vid träffarna. Sammantaget har detta bidragit till en god personlig kontakt och god kännetendens om varandras myndigheter vilket underlättat själva genomförandet.

- › I *Piteå kommun*s samverkan med Älvsbyns kommun finns en styrgrupp som ansvarar för att genomföra förstudier, utredningar och beslutsunderlag för samverkan. Styrgruppen består av kommunchefen och kommunledningsförvaltningarnas chefer. En projektledare arbetar på uppdrag av styrgruppen. Styrgruppen träffas vid minst fyra tillfällen per år. För genomförande av förstudier och utredningar ansvarar berörda förvaltningschefer.

Att genomföra olika aktiviteter i samverkan

Att tänka på i genomförandet av arbetet

- › Ha ett tillitsbaserat förhållningssätt och överlämna vilka aktiviteter som ska genomföras till de deltagande aktörerna
- › Var vaksam så att aktiviteter i samverkan inte skapar informella organisationsstrukturer där det finns oklara ansvarsroller
- › Använd gemensamma plattformar och forum för gemensam uppföljning och för att löpande diskutera och förbättra det operativa arbetet
- › Säkerställ att rätt kompetenser finns tillgängliga för genomförandet
- › De insatser som ska genomföras bör vila på kunskap och evidens
- › Oprövade eller innovativa åtgärder är viktiga, men bör testas innan de omsätts i större skala
- › Involvera kunder, brukare, elever, patienter, medlemmar med mera i det praktiska arbetet.

FIGUR 9. Det praktiska arbetet



Den översiktliga beskrivningen för hur det praktiska arbetet ska gå till bör framgå av den avsiktsförklaring, överenskommelse eller motsvarande som tecknas av samverkansparterna. Det är däremot inte nödvändigt att i detalj specificera vilka åtgärder som de olika aktörerna ska genomföra. Det är en fördel att ha tillit och i hög grad överlämna detaljerna för genomförandet till de som ska verkställa arbetet. Detta för att möjliggöra att de aktörer som samverkar kan bidra utifrån sin egen förmåga och möjlighet samt att alla som medverkar upplever att de har något att vinna på samverkan. Olika aktörer har olika uppgifter och relationer till sina kunder, brukare, patienter, medlemmar med mera. De har också olika infallsvinklar i förhållande till det område där samarbetet sker.

Däremot måste de åtgärder som genomförs ha bäring på de övergripande mål som har satts upp och effekterna av åtgärderna måste återkommande följas upp och analyseras. Det måste göras dels av den egna organisationen, dels på ett övergripande plan tillsammans med övriga samverkande aktörer. På övergripande nivå kan det då ske ett lärande över organisationsgränser vilket kan leda till att arbetssätt utvecklas och synkroniseras över organisationsgränser.

I samband med genomförandet bör det säkerställas att de aktörer som kan göra skillnad också medverkar i samverkansarbetet. Det är också viktigt att rätt kompetenser och professioner från olika organisationer finns tillgängliga i arbetet. Eldsjälar är viktiga som ledare och motorer för det löpande arbetet, men det kan finnas en fara i att bygga allt som görs endast på dessa personer. En risk finns att förändringsarbetet blir personberoende och står och faller med ett fåtal individer. Ett varaktigt engagemang och kraftfulla insatser bygger på att många medarbetare engageras för att nå de gemensamma mål som har satts upp. Ett sätt att säkra att de nödvändiga aktörerna medverkar och att alla viktiga kompetenser i dessa organisationer bidrar är som tidigare nämnts att formalisera samverkan genom någon form av avtal eller överenskommelse. Resurser måste också säkerställas för att tid och kompetens ska kunna användas i arbetet.

Det är i genomförandefasen viktigt att vara tydlig med att det finns skillnader mellan de medverkande organisationernas ansvar och roller. De medverkande aktörerna kan vara offentlig verksamhet, företag, föreningar etc. som alla ansvarar på olika sätt mot sina huvudmän, ägare och styrelser och det finns olika lagstiftning som styr de olika organisationerna. Det gäller att i samverkansarbetet hålla ordning på var organisationsgränserna finns så att det inte skapas nya icke formella organisationer med oklara ansvarsroller och bristande insyn.

Det är en fördel om de metoder och arbetssätt som parterna kommit överens om vilar på evidens eller på beprövad erfarenhet. Förutom att sannolikheten ökar för ett bra resultat överlag, bidrar det också till att stärka förtroendet hos de parter som samverkar och även bland medborgarna i stort. Innovativa idéer och helt nya arbetssätt har många gånger inneburit lösningen på många svåra och komplexa utmaningar. Det kan då vara en klok strategi att åtgärder som inte prövats förut testas i mindre skala först för att se om de ger resultat. Det finns annars en risk att stora resurser läggs på fel åtgärder som inte alls leder till det resultat som förväntas.

Själva genomförandet behöver också involvera de som påverkas av effekterna. Det gäller då alla de specifika målgrupper bland medborgare som berörs oavsett om de är brukare i kommunernas och regionernas verksamheter, deltagare i föreningslivet, kunder till företagen eller studerar på universitet och högskolor. Kommuner, regioner och de samverkande aktörerna måste vara lyhörda och anpassningsbara till behov, förutsättningar och önskemål som olika medborgargrupper kan ha. Detta för att på ett bra sätt kunna fånga upp det engagemang och de initiativ som finns bland dessa grupper och som kan leda till bredare involvering i samverkan.

Exempel på aktiviteter i samverkan

- › I ett av *Karlskronas projekt kring social hållbarhet* har frivilligarbetet med seniorer i skolan haft stor betydelse. För att fånga upp nya och stödjbara befintliga frivilliga har studiefrämjandet gått in med resurser för att strukturera arbetet och erbjuda utbildningar för dem som engagerar sig. En projektsamordnare för arbetet har anställts. Detta stöd har bidragit till att arbetet med seniorer i skolan har funnits och varit livskraftigt i 19 år.
- › En viktig del av genomförandet i *”Blekinge Unga lyfter”* är navigatorcentrum som finns i alla kommuner i länet och som är ”en dörr in” för alla ungdomar 15–29 år. Det innebär att alla ungdomar kan få hjälp i länet, oavsett i vilken kommun de bor. Stödet anpassas utifrån var och ens behov och situation. Kopplingen mellan Navigatorcentrum och arbetslivet inklusive det lokala näringslivet är omfattande. Arbetsgivare deltar på olika sätt i de aktiviteter som sker i Navigatorcentrum.

- För att genomföra arbetet i *Business Region Örebro* finns ett samordningsorgan bestående av kommundirektörerna i länet samt regiondirektör och regional utvecklingsdirektör vid Region Örebro län. Det finns också en ledningsgrupp för arbetet som utgörs av näringslivschefer, verksamhetsledare och koordinatörer. De träffas en gång i månaden, följer upp handlingsplaner samt tar löpande beslut kopplade till verksamheten. Verksamhetsledaren och koordinatörerna håller samman och driver arbetet framåt inom respektive område tillsammans med en marknadskoordinator. Eftersom näringslivscheferna från kommunerna utgör ledningsgrupp innebär det att företagen har en dörr in för företagen i regionen. Varje enskild etablering ses som ett gemensamt lyft för hela regionen.
- *Region Kronobergs* arbete med att utveckla gemensamma arbetsformer och samarbete för barnens bästa bygger på inspiration från Skottlandsmodellen som är en evidensbaserad modell för samverkan kring barn och unga. Det finns två processledare på Region Kronoberg som ansvarar för den länsövergripande processen och som samarbetar nära med övriga processledare ute i kommuner och verksamheter. Det finns en särskild tvärgrupp ”barn och unga” som är referensgrupp till processledarna och består av representanter för många olika professioner i regionen. Därtill finns även en arbetsgrupp i varje berörd kommun samt en i hälso- och sjukvården.
- Samverkansgruppen i *Borås stads* myndighetssamverkan träffas en gång i månaden. På träffarna lyfts de mest aktuella händelser som ägt rum i Boråsområdet vad gäller brottslighet och säkerhet. Vid varje möte följer man upp tidigare påbörjade uppdrag för att få en bild av den aktuella situationen och ifall några ytterliga åtgärder behöver vidtas. När samverkansgruppen identifierar ett problem eller en händelse av vikt som ägt rum, träffas de parter som berörs inom samverkansgruppen för att hantera det som uppstått. Genomförandet är agilt och operativt. Eftersom det sker under sekretess förs inte heller särskilda mötesanteckningar. Det innebär att det också är svårt att mäta effekterna av arbetet. Därför planeras för stunden okulär besiktning som ska ske i fält.

Läs vidare

Arena för tillväxt (2019) *Samverkan som gör skillnad* <https://sfpsmalando-choarna.files.wordpress.com/2019/04/samverkan.pdf>

Brottsförebyggande rådet (2016) *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete* <https://www.bra.se/publikationer/arkiv/publikationer/2016-01-27-samverkan-i-lokalt-brottsforebyggande-arbete.html>

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011) *Samverkan – för säkerhets skull!* <https://www.msb.se/sv/publikationer/samverkan--for-sakerhets-skull/>

Statskontoret (2017) *Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel* <http://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/2017/frivillig-samverkan-mellan-myndigheter--nagra-exempel/>

Sveriges kommuner och regioner (2014) *Regionens röst – Politiskt ledarskap för regional utveckling* <https://webbutik.skr.se/sv/artiklar/regionens-rost-politiskt-ledarskap-for-regional-utveckling.html>

Sveriges kommuner och regioner (2014) *Mål och resultat – att utveckla mål och resultatstyrning* <https://webbutik.skr.se/bilder/artiklar/pdf/978-91-7585-116-7.pdf>

Sveriges kommuner och regioner (2015) *Guide för planering, uppföljning/analys och åtgärder i kommunövergripande styrning (SKR)* https://skr.se/download/18.105df55f1665d36a33427975/1539329268978/SKL_Guide_2015%20slutlig%20version.pdf

Sveriges kommuner och regioner (2019) *Ledarskap för hållbar utveckling – Agenda 2030 i kommuner och regioner* <https://rapporter.skr.se/ledarskap-for-hallbar-utveckling.html>

Sveriges kommuner och regioner (2019) *Regionens röst – 14 framgångsfaktorer i det regionala utvecklingsuppdraget* <https://pub lector.org/publication/Regionens-rost>

Sveriges kommuner och regioner (2020) *Regionerna och utvecklingsarbetet – Nya regioner, nya roller och det regionala utvecklingsarbetet* https://webbutik.skr.se/shop?funk=visa_artikel&artnr=7585-761-9

Att hantera komplexa samhällsutmaningar

ORGANISERA, STYRA OCH LEDA I SAMVERKAN

Alla Sveriges kommuner och regioner samverkar med varandra och med andra samhällsaktörer kontinuerligt, men på olika sätt och på grund av olika orsaker. Denna skrift fokuserar på samverkan kring mer komplexa utmaningar som påverkar hela samhället och som behöver hanteras tillsammans med andra för att styra utvecklingen i en önskvärd riktning. Hur ska kommuner och regioner organisera, leda och styra samhällsutvecklingen tillsammans med andra aktörer för att möta komplexa samhällsutmaningar och för att nå effekt?

Skriften lyfter fram ett antal komponenter som kommuner och regioner bör beakta när det gäller organisering, ledning och styrning i samverkan för att hantera dessa utmaningar. Tillämpning av dessa komponenter belyses genom exempel från åtta olika regionala och kommunala samverkansprojekt, hur de gjort i praktiken och vilka lärdomar de tagit med sig.

Syftet med skriften är att skapa diskussion och ge inspiration till hur kommuner och regioner kan organisera, styra och leda samverkan med andra aktörer för att lösa komplexa samhällsutmaningar.

ISBN 978-91-7585-889-0

Beställ eller ladda ner på webbutik.skr.se

Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | skr.se



**Sveriges
Kommuner
och Regioner**