

Territoriell istället för sektoriell styrning

En inspirationsskrift om ett nytto-
drivet arbete från det Nationella
Healthy Cities nätverket, efter en
gemensam workshop i april 2017



En inspirationsskrift

Den här skriften bygger i huvudsak på de lärdomar, erfarenheter och tankar som delades under den workshop som Thomas Lundquist, ekonom (och numer gatudirektör) i Malmö Stad, ledde för Healthy Cities den 25 april 2017 med temat:

En holistisk investeringspolitik som gynnar jämlika levnadsvillkor och hållbar utveckling. Inför mötet hade nedanstående text formulerats, med ett antal ledord för att ringa in workshopens inriktning.

*De kommunala och regionala investeringar vi gör bör bidra till mer än ett syfte. Nyckelordet för att slå fler flugor i samma smäll är att arbeta **tillsammans**. Då ökar också möjligheten till ett **holistiskt** tänkande, på både **lång och kort sikt**. Tillsammans kan vi lättare vara **inkluderande och transparenta**, definiera **nyttor och behov**, sätta **gemensamma mål**, utgå från en **geografisk plats** istället för en förvaltningsstruktur och inte minst kan vi tillsammans komma överens om en **styrning och ledning** som leder till en holistisk investeringspolitik som gynnar jämlika levnadsvillkor och hållbar utveckling. Det är på den geografiska platsen som människor lever sina liv och det är där allaperspektiv som bildar Agenda 2030 samsas och samspelar varje dag året om.*

Eftersom vi själva blev så inspirerade, vill vi dela med oss och inspirera andra till nya arbetsformer som kan stödja ett komplext och långsiktigt utvecklingsarbete med en arbetsform som är inkluderande och transparent. Vi tror att komplext inte behöver betyda komplicerat om man har fokus på gemensamma mål och nyttor.

God Läsning!

Kerstin Månsson
Koordinator

Marianne Dock
gruppledare

FAKTA HEALTHY CITIES

Nationella Healthy Cities nätverket är en ideell organisation som har kommuner och regioner med 45 % av Sveriges befolkning som medlemmar. Tillsammans med andra nationella nätverk i Europa är vi ett arbetande nätverk inom WHO. Vi arbetar utifrån de globala hållbarhetsmålen Agenda 2030, med särskilt fokus på att skapa jämlikhet i våra invånares hälsa. Vi vill att våra invånare ska kunna leva ett gott liv, och måste veta hur våra invånare har det och vilka utmaningar vi står inför. I nätverket tar vi hand om detta genom att envist och oförtrutet arbeta för att skapa bästa möjliga strukturer för beslut och arbete över alla gränser i våra kommuner och regioner. Vi vill att varje barn hos oss ska få den bästa starten livet. Tillsammans i nätverket arbetar politiker och tjänstemän med att hela tiden inspirera och göra alla våra viktiga samhällsuppdrag ännu bättre för folkhälsan och den sociala hållbarheten.

Introduktion

Kommunernas och regionernas utvecklingsarbete har under de senaste decennierna förändrats. Antal projekt med gemensamma beröringspunkter ökar i takt med mer holistiska angreppssätt. Även antal aktörer ökar, inte bara inom offentlig sektor utan behovet av samverkan med fastighetsägare, ideell sektor, medborgare och andra gör att betydligt fler blir angelägna samarbetspartners. Graden av komplexitet har ökat.

Det ställer krav på ökad tillit och nya sätt att samarbeta på, inte minst inom budgetarbetet, där vi flyttar fokus från det enskilda projektet till hur flera projekt och aktiviteter kan samverka för att uppnå övergripande mål och skapa långsiktig nytta.

FN:s Agenda 2030 (och många av Healthy Cities medlemmarnas mål) visar med stor tydlighet att dagens mål och frågeställningar går på tvärs genom organisationsgränserna vilket ytterligare ökar komplexiteten och behovet av samverkan.

Metodiken för vår workshop utgick från fyra moment: Inledning, Nuläge, Framtid och slutligen Handling.

INLEDNING - programstyrning och investeringspolitik

Det traditionella sättet att arbeta med kommunal ekonomi, innebär att varje förvaltning hanterar sin (ettårs)budget från planering och genomförande till utvärdering. Thomas beskriver istället hur en investeringspolitik kan utgå från ett geografiskt område (och inte en förvaltning), och innehålla många olika projekt som tillsammans bildar programmet för området.

Initiering och uppdragsbeskrivningar av program som samordnar ett flertal projekt och som involverar flera förvaltningar behöver då stöd och beslut från den högsta politiska ledningen. Erfarenheterna från våra medlemskommuner visar dock att det inte bara är politiska beslut som behövs: en stor dos av tillit mellan förvaltningarna är nödvändigt för att samarbetet ska fungera.

Kärnan i programstyrningen utgörs av en *nyttodrivnen* planering med en samordningsfunktion som leder en förvaltningsövergripande programgrupp. Samtliga kommunala investeringar, fysiska och sociala, för det aktuella området samlas här, och varje investering bedöms utifrån vilken nytta den gör och hur väl den stämmer överens med de övergripande målen.

Vid varje ny avstämning, grind, bedöms investeringen, exempelvis utifrån en 5-steps analys:

Strategier: Stämmer investeringen överens med kommunens övergripande mål.

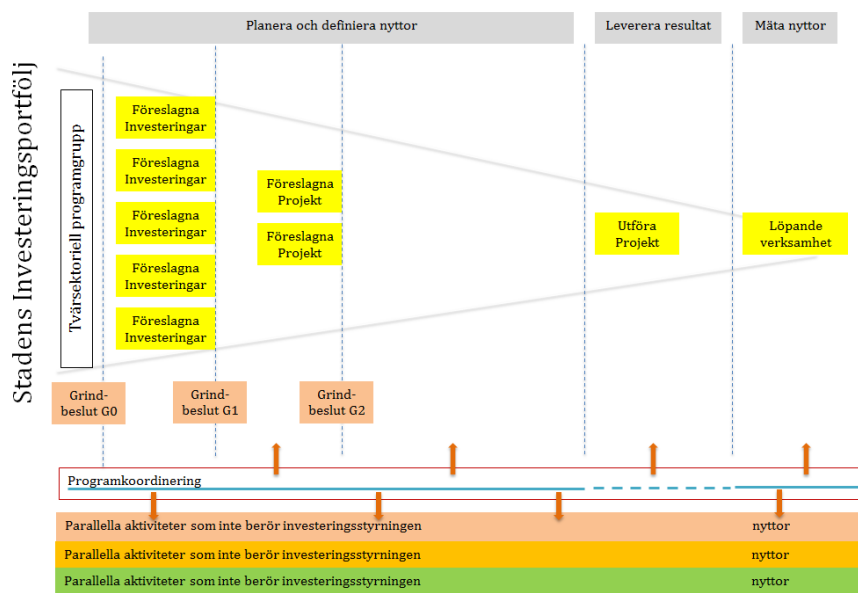
Nyttor: Vilka nyttoeffekter skapar investeringen, i första hand för kommuninvånarna, utifrån ett miljömässigt, socialt och ekonomiskt perspektiv.

Marknad: Vilka samarbetspartners är intresserade eller berörda av investeringen. Är den genomförbar.

Ekonomi: Hur ser de kommunalekonomiska konsekvenserna ut.

Styrning: Hur styrs investeringen fram tills nästa grind

Bedömningen behöver inte innebära att alla fem aspekter visar på tydliga positiva resultat för att passera vidare till nästa grind. Är marknaden mogen och beredd att satsa nu, kan det överväga även om den kommunalekonomiska situationen inte förbättras. Eller att nyttan bedöms så stor att det är värt att satsa trots att marknaden inte är intresserad.



Bilden är ett exempel på hur programstyrning kan se ut, och illustrerar hur vissa investeringar får vänta medan andra passerar de grindar som leder fram till levererat resultat.

NULÄGET

Vi inleder dagens interaktiva del med att fundera på vad vi är stolta över på hemmaplan. Många av oss ser redan ett stort engagemang och ett ökat samarbete över förvaltningsgränserna och har lyckats komma en bra bit på vägen i ett strukturerat och organiserat arbetsätt där det holistiska perspektivet råder.

Vi har exempel på hur övergripande mål bryts ner till nämndsmål så att alla förvaltningar arbetar mot samma mål, och på många håll lyfts verkligen nyttan med verksamheten fram som en viktig målsättning. Specifika gemensamma stadsutvecklingsprojekt, tematräffar utifrån övergripande planering, och arbeten med gemensamt förhållningsätt är andra exempel på vad som fungerar bra.

Det finns också mycket kunskap att ta till vara på inom våra egna organisationer, vilket inte hindrar att vi ser många goda samarbeten med externa aktörer, och inte minst att vi har nätverket Healthy Cities som ett stöd och drivmedel.

Det finns dock hinder på vägen för att gemensamt nå en holistisk och långsiktig investeringspolitik som gynnar jämlika levnadsvillkor och hållbar utveckling. Dessa hinder delade vi in i Organisatoriska, Ekonomiska, Kulturella och Brist på mod.

Organisatoriska hinder

En organisation betyder i detta sammanhang både utformning och det inre liv som karakteriserar en organisation. Vi uppmärksammar dessa hinder för att kunna övervinna dem. Vi måste dock se och förstå strukturer för att nå en förändring.

De flesta kommunala och regionala organisationer bygger på en förvaltningsstruktur som också följer en nationell stuprörsindelning. Det innebär en organisation med olika facknämnder och fackförvaltningar. Trots övergripande organ som regionfullmäktige och kommunfullmäktige och facknämnder med tvärsektoriella uppdrag är det svårt att arbeta holistiskt. Trots alla goda intentioner är förvaltningar organiserade i stuprör, som lätt leder till en tendens att tänka i revir, och som i sin tur kan hindra gemensamma och mer kreativa lösningar.

Budskap om gemensamma arbeten och lösningar får svårt att nå ut i en organisation vars ansvarsområden och mandat både politiskt och ekonomiskt är knutna till uppdrag, genomförande och lösningar för delarna och inte till helheten.

Brist på gemensamma tolkningar av målsättningar och riktlinjer, samt brist på engagemang för frågor som kräver tvärsektoriella arbetsformer och beslut faller också under organisatoriska hinder.

Konstanta och stora omorganisationer blir energitjuvar där arbeten bromsas av att personal hamnar på nya funktioner. De relationer som skapas i en samarbetsituation är då extra utsatta när individer byter uppdrag.

Ekonomiska hinder

Osäkerhet och ovilja att avsätta medel för uppdrag som kräver helhetslösningar i en gemensam budget kan vara ett av många ekonomiska hinder.

Vi är medvetna om de problem och dilemmor som kräver ett helhetsperspektiv för att nå framgång, men vår budgethantering gör det svårt att gå in och vara proaktiv och exempelvis ta fram en gemensam ekonomisk styrning.

Vid behov av att effektivisera är det ofta enklast att se på de kort-siktiga vinsterna och inte de långsiktiga. Besparingarna landar ofta på de gemensamma förebyggande delarna för att klara av kärnverksamheten.

Kulturella hinder

Kulturen som gör att vi vare sig belönas för, har mandat på riktigt till eller är tränade i tvärsektoriell problemlösning och samtal, präglar hela den offentliga kulturen från nationell nivå till lokal nivå.

Gemensamma utmaningar kräver människor och organisationer som arbetar på andra sätt och i andra former. Vi måste vara skickliga på att bygga relationer, koppla samman sektorer och kunna lyssna. Organisationen måste fungera som nätverk för att kunna facilitera ett gemensamt arbete av den karaktär som behövs. Det innebär

möjligheter att röra sig fritt för dem som ska lösa uppdraget över gränser och hierarkier. Idag finns tendenser att byggandet av nätverk kan ses som hot, och vi har erfarenheter av att man till och med söker hindra dem.

Brist på tillit är ett helt avgörande hinder för samarbete. I samma härad utvecklas lätt en "peka finger kultur" i akt och mening att undvika att vara den som gjort fel, något som syns i offentlig sektors kultur under senare år. Ett synligt tecken på att denna tillitsbrist även uppmärksammas nationellt är regeringens tillsatta Tillitsdelagation.

Kulturella hinder uppstår framförallt när goda samverkanskulturer saknas och när vi tenderar att inta ett protektionistiskt och självbelåtet förhållningssätt. Att olika kulturer har olika språk underlättar inte heller för att komma samman och skapa gemensam förståelse.

Modigt ledarskap

När de hinder som behöver övervinnas ser ut som ovan krävs både företagsamhet och mod om man är satt att samordna utifrån ett helhetsuppdrag. Här ser många i vårt nätverk att en viss försiktighet, för att inte säga feighet, är en dålig strategi för överlevnad. Här måste tydliggöras att samordning alltid bygger på relation och acceptans för person och det uppdrag som ska samordnas.

När organisationens mod brister är det inte lätt att beskriva nödvändigheten av strukturer för styrning, ledning samt kulturer som faciliterar ett synsätt på tvärs och ett förhållningssätt som utgår från samverkan. Några få personer med samordningsuppdrag kan inte arbeta med tusentals anställdas förståelse för samband och samspel som ska leda till jämlik hälsa och hållbarhet, om det inte finns starka och motståndskraftiga strukturer för detta.

Ett exempel på detta är svårigheten att få med våra kollegor från andra avdelningar till nätverket även när nätverket arbetat med just deras frågor.

Till syvende och sist behövs ett bra och modigt ledarskap som har en förståelse för helhet och delar och förmår leda utifrån långsiktiga sammanhang och inte faller för kortsiktiga lösningar.

Farhågor

Vi ägnar därefter en stund åt att fundera på vilka farhågor vi ser inför införandet av en mer holistisk investeringspolitik.

Framför allt är det uthållighet över tid som riskerar att fallera, en uthållighet som dessutom påverkas av faktorer som olika person-, politik- och organisationsförändringar. Förväntningar som skapas bygger på en stabil och seriöst satsande inriktning, och tål inte direktiv som kullkastar färdriktningen. Vi konstaterar dock att om bara viljan finns kan många farhågor övervinnas.

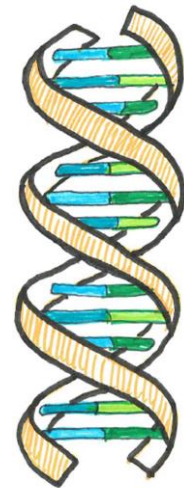
FRAMTID - Förhoppningar, möjligheter eller Vad krävs

Det är inte svårt att inse att vi behöver ha en gemensam bild av vision, mål, nyttor och dess förväntade effekter, för att lyckas med styrningen av komplexa program. En tydlig organisationsstruktur är givetvis betydelsefullt men finns inte den övergripande tilliten till programmet och samordningsfunktionen spelar organisationen mindre roll. Här behövs både god kommunikation och transparens för att lyckas.

Vid fasen där investeringen ska realiseras kan varje förvaltning stå för genomförandet (partiell programstyrning) eller så kan den övergripande organisationen göra det (fullständig programstyrning). Synergieffekterna kan bli bättre i det senare alternativet, med de gummibandseffekter som finns när en enda ekonomi kontrollerar alla investeringar, men kan också innebära svårigheter i den kommunala hanteringen. Med partiell styrning får ledningen en mer koordinerande än styrande roll.

Som stöd i tänket att kombinera investeringar av både fysisk och social karaktär visade Thomas en bild på en DNAmolekyl.

På den ena strängens kopplingar finns de hårda värdena (mål, budget, chefskap), på den andra finns mjuka värden (kultur, tillit, ledarskap). För att samhället ska fungera krävs *balans* mellan både dessa sidor. Inget gynnas av att den enas eller den andras förhållningssätt får lov att styra utvecklingen.



Tydlighet, engagemang och stark programledning blir då nyckel till framgångsrika program. Att driva ett komplext förändringsarbete med ett stort antal projekt och med många involverade aktörer kräver ett starkt ledarskap. Att leda i förändring innebär att utveckla både strukturer och processer samtidigt som man skapar engagemang och dialog med alla involverade.

Programledning innebär att leda omfattande åtagande och frågor som går på tvärs genom organisationen och som involverar ett flertal olika intressenter. Detta kan upplevas som ett hot inom delar av verksamheten, särskilt om programmet driver frågor som linjeverksamheten traditionellt har ansvaret för.

HANDLING - Vad kan vi göra

På hemmaplan ser vi behov till förändring men också möjligheter. Vi kan med vårt nätverks energi driva frågor och bidra med modiga exempel. Redan idag pågår arbeten som samlar representanter tvärs sektoriellt för att utifrån en geografisk plats istället för en organisation angripa komplexa frågor (exempelvis Case Lindängen i Malmö och Projektstudion i Borås).

Det är upp till var och en av oss att kratta för nya arbetsmetoder och nya sätt att inkludera aktörer, allt ifrån andra offentliga förvaltningar, privata och ideella verksamheter till medborgarna själva. Med "walking and talking" menar vi att det inte alltid behövs förankrade beslut från högsta nivå för att bädda för nya kontakter och goda initiativ.

Med nya sätt att arbeta tror vi att vi kan få en mer integrerad och relationell styrning, som i sin tur kan leda till mer jämlika förhållanden. Lyckas vi med en bredare inkludering får vi på köpet en tillfredsställd och nyttodrivnen profession som märker att den gör skillnad för invånaren.

Vad vill vi uppnå

Vi vill se:

- En politisk enighet kring välfärdsfrågor som leder till medvetna mål med en så tydlig riktning att det är lätt att ta modiga initiativ.
- En rättvisare fördelning på makt och resurser med större tilltro och tillit till varje delaktig aktör.
- Fortsatt radargrupp (walking and talking) i vårt nätverk som kan utveckla idéer och stötta på hemmaplan.

Vi lekte med tanken att vi nått fram

Om vi nu lyckas med *En holistisk investeringspolitik som gynnar jämlika levnadsvillkor och hållbar utveckling*, hur gjorde vi. Här kommer ett axplock av goda idéer som genom den här skriften får gro och växa på respektive hemmaplan:

Vi närmar oss politiken ("guldzonen" där politiker och tjänstepersoner möts) och får ökad förståelse för de långsiktiga mål vi gemensamt tar fram (utifrån Agenda 2030).

Vi frigör krafter över förvaltningsgränserna som får mandat att vara modiga, flexibla och uthålliga. Hellre börja (KÖR) trevande (AGILT) än att inte göra något alls, men vara noga med vad man vill uppnå och hitta bra metoder för att mäta resultat (MÄT).

Vi anstränger oss att vara transparenta, att hitta de goda krafterna och att inbjuda till delaktighet och spridning av makt.

Nästa steg

Temat avslutas med att vi listar olika aktiviteter för att komma vidare utifrån hur svårt de är att genomföra jämfört med hur stor påverkan de får.

1) Enkelt att genomföra, stor påverkan

- Samla och sprida kunskap
- Kollegial handledning oss emellan, testa olika strukturerade metoder
- Tips på olika metoder och koncept
- Konkreta exempel från hemmaplan och tid för dialog och reflektion
- Hjälpa att ta sig an .. Frågebatterier för dialog på hemmaplan
- Lyfta framgångsfaktorer
- Samla kompetenser förutsättningslöst
- Inspirera medlemmarna i nätverket i att utveckla arbete
- Nätverket stödja "under radar" arbetet pilot, testa och pröva
- Inspirationsverk utifrån en ny investeringspolitik - Marianne och Kerstin (= denna skrift)

Vi följer upp inom nätverket och lägger en plan för när och vem. Aktiviteterna blir medel som kan användas inom områdena nedan, där vi också pekat ut vem som kan ta ansvar.

2) Svårt att genomföra, stor påverkan

- Ledarskap-kultur-tillit-mänskliga möten-tråd till höstmöte - Alla
- Bjuda in tillitsdelegationen - Kerstin.
- Inspiration och dialog i nätverket Crossing borders Höst 2017 - Alla
- Nya arbetsformer
- Nya mätmetoder - Maria W, Lisa G, Anna B Höst 2017
- Metodstöd till andra aktörer - parkeras Falun/Helsingborg

Ovanstående är för nätverket förslag på områden att arbeta inom och se närmre på, både på lång och kort sikt.

Sammanfattningsvis

Vi studsade inspirerade från övningarna med några uppfordrande mottor ringande i våra öron.

”KÖR – den som inte har gjort fel har inte gjort rätt”

”ALLA kompetenser har rätt - men inte helt”

STORT TACK

Vårt nätverk är Thomas Lundquist stort tack skyldig för den dag han gav oss i april. Vi vill på detta sätt dela med oss av Thomas idéer och våra tankar och erfarenheter kring hur en nyttodrivna programstyrning med utgångspunkt i ett geografiskt område kan samla alla behövliga insatser och aktörer.

Det är just ett samlat helhetsgrepp som behövs för att vi ska kunna säga att vi har skapat de bästa förutsättningarna för våra invånare, så att de ska kunna använda hela sin potential och därmed öka förutsättningarna för en stark tillit och en god hälsa.

Tack Thomas för att du inspirerat oss att sträva vidare i vår övertygelse.

