Idéskrift om tvärsektoriell styrning

Social hållbarhet inom det offentliga arbetet

Healthy Cities Sverige
Vi är en del av WHO

Social hållbarhet inom det offentliga arbetet – Idéskrift om tvärsektoriell styrning.

Redaktion: Annika Larsson, Kerstin Månsson, Maria Wikland.

Nationella Healthy Cities nätverket 2020. www.healthycities.se

Citera gärna innehållet i skriften men uppge alltid källan

Förord

WHO:s svenska Healthy Cities nätverk har under 15 år i Sverige haft fokus på att våra beslut hos medlemskommuner och regioner ska vara långsiktiga, tvärsektoriella och utjämnande. Allt för att minska skillnaderna i hälsa hos våra invånare.

Denna skrift beskriver och reflekterar kring svårigheter och möjligheter med att styra, leda, organisera och bemanna med detta för ögonen. Perspektivet är politikens och professionens.

Skriften är giltig för alla stora hållbarhetsutmaningar som klimat, jämlikhet, jämställdhet och folkhälsa vilka kräver detta men som konkurrerar med en tidsanda som gärna vill ta en fråga i taget och förenkla bort till obetänksamhetens gräns. Budskapet att allt hänger samman och behöver samspela har därför tidvis inte lyckats göra sig tillräckligt hörbart.

Nu har även ett virus visat att människors livsvillkor som alltid byggs över tid är avgörande för hälsan. Hotet mot hälsan i befolkningen visar på betydelsen av en offentlig organisation som har resiliens och kan möta stora sammansatta samhällsutmaningar.

Ett varmt tack till medlemmarna i Nationella Healthy Cities nätverket för alla bidrag och allt ert engagemang.

Maj 2020

för Nationella Healthy Cities Nätverket

Redaktionen

Innehåll:

Förord…….. 3

Sammanfattning…….. 5

Inledning…… 6

Bakgrund…….. 6

Delområde 1 Politiskstyrning…….. 12

Delområde 2 Organisation…….. 18

Delområde 3 Kompetens…….. 22

Diskussion…… 26

Källor…….. 31

Sammanfattning

Med denna idéskrift vill det Svenska Nationella Healthy Cities nätverket beskriva det som kommuner och regioner behöver för att ha en rimlig möjlighet att styra och leda de samhällsutmaningar som behöver hanteras tvärsektoriellt. Nätverket har fokus på att skapa långsiktigt hållbara strukturer på lokal och regional nivå för att minska skillnader, framför allt i hälsa, för våra invånare. För att nå dit behöver vi en styrning som kan leda till påvisbara utjämningar och minskade skillnader.

Den ojämlika hälsan är en utmaning och syns inom områden som jämlikhet, jämställdhet och klimat. Gemensamt för dessa områden är att de går att påverka på lokal och regional nivå. Skriften beskriver vad som underlättar och vad som försvårar för ledning och styrning när det gäller att svara upp mot de tydligt uttalade generationsmålen, både i Agenda 2030 och den nya folkhälsopolitiken. Behoven av att öka jämlikheten i hälsa ökar och därmed behovet av att optimera de nödvändiga strukturerna, styrningen och arbetssätten som leder dit. Här behandlas områden, motsägelser och kulturer för styrning och ledning.

Styr- och ledningssystem är inte fasta strukturer. Nya styrsystem lanseras återkommande och prövas i sammanhang som är i ständig förändring. Fokus behöver ligga på långsiktiga resultat och att forma system som garanterar både stadga och rörlighet. Ett gott resultat kräver politisk konsensus över flera mandatperioder, och att kunskap om hälsans bestämningsfaktorer leder till verklig förståelse. Det innebär att tid, tålamod och involvering är avgörande faktorer liksom utvärdering och uppföljning relaterade till målet att minska skillnader mellan befolkningsgrupper. Förnyade styrstrukturer kan ge positiva konsekvenser för både demokratin och välfärdsuppdragens innehåll och utformning.

Nationella Healthy Cities-nätverket har under de sexton år vi varit verksamma, delat erfarenheter och sökt de bästa strukturerna för styrning och ledning, kommit fram till ett antal slutsatser.

- Styrning som syftar till en ökad jämlikhet i hälsa måste bygga på förståelse och ett starkt politiskt engagemang med konsensus över blockgränserna kring de långsiktiga målen
- Resultat av tagna beslut behöver kontinuerligt efterfrågas
- Med tvärsektoriella uppdrag behöver vi organisera oss annorlunda.
- Beslut som inte väjer för komplexa och långsiktiga insatser är nödvändiga
- Alla områden behöver bidra, också för att kunna identifiera och lyfta fram synergieffekter mellan olika politikområden. Det långsiktiga arbetet måste bedrivas i gemensamma processer över funktionsgränserna.
- Uppdragen som följer på beslut bör vara breda och av karaktären att ge varje barn den bästa starten i livet
- Invånarnas delaktighet och incitament för engagemang behöver stärkas dels för att värna om demokratin, dels för att invånarna på allvar ska betraktas som en del av lösningen
- Många styrmodeller som dominerar idag, exempelvis NPM, bygger på detaljstyrning av arbetsuppgifter. De måste på sikt ersättas av modeller som bygger på tillit, engagemang och invånarnytta. Tvärsektoriell styrning förutsätter ett ledarskap och ett medarbetarskap med sakkunskap som grund och med stort fokus på samverkan. I organisationen behöver tillitstyrning tillämpas, där ledarskapet är mer fokuserat på koordinering.

Inledning

Skriften vänder sig till politiker, tjänstepersoner och övriga, som är verksamma och intresserade inom området hållbar utveckling kopplat till hälsa.

Healthy Cities är ett av Världshälso-organisationens (WHO) nätverk. Syftet med nätverket är att placera hälsofrågorna högt på den lokala och regionala agendan. Healthy Cities-nätverket verkar för en systematisk helhetssyn på hälsoarbetet genom arbetet för jämlik i hälsa.

Det svenska Healthy Cities-nätverket består 2019 av 16 kommuner och tre regioner. Unikt för nätverket är att politik och profession arbetar tillsammans för att skapa bra strukturer och aktiviteter för att minska skillnaderna i hälsa. Arbetet sker med utgångspunkt från Agenda 2030:s globala mål och WHO:s Healthy Cities strategier för att nå dessa på lokal och regional nivå. Detta sker i ständigt samarbete med övriga europeiska nationella nätverk. Vårt nätverk omvandlar internationella och nationella mål och strategier till insatser på kommunal och regional nivå.

Det svenska nätverket arbetar utifrån följande strategier:

1. Förbättra genom regionala och kommunala interventioner.
2. Stödja och stimulera förtroendevalda och tjänstemän i deras uppdrag.
3. Höja kunskapsnivån för det strategiska arbetet inom nätverket och medverka till att kunskapen sprids.
4. Bli en röst i samhället.

Under de senaste åren har det Svenska Healthy Cities-nätverket fokuserat på frågor kring ledning och styrning av folkhälsofrågor. Nätverkets inhämtade kunskaper och erfarenheter inom området utgör underlaget till denna idéskrift. I skriften lyfts olika aspekter av långsiktighet, medskapande och tvärsektionalitet i offentligt arbete. Arbetet i Healthy Cities kännetecknas av att vi skapar kunskap i en process, där alla medlemmar deltar och delar med sig utifrån sina erfarenheter och ger exempel från den egna regionen eller kommunen. Aktiva i nätverket är både förtroendevalda politiker och tjänstepersoner.

De erfarenheter som beskrivs här kan ses som ett samlat kunskaps-och erfarenhetsunderlag som identifierar framgångsfaktorer för att klara de sektorsövergripande och långsiktiga utmaningarna på lokal och regional nivå. Sammanställningen har inte ambitionen att vara en heltäckande redogörelse för en effektiv och i allt fungerande offentlig verksamhet. Vi ser däremot att vissa aspekter behöver en närmare belysning.

Vår utgångspunkt i beskrivningarna av ledning och styrning av det tvärsektoriella arbetet med social hållbarhet är folkhälsoarbetet och då särskilt aspekterna som berör jämlik hälsa. Vi ser dock att utmaningarna är desamma inom alla hållbarhetsperspektiven.

Bakgrund

Offentlig verksamhet kan och bör beskrivas sedd både ur politikens, ur tjänstesektorns och ur invånarnas perspektiv för att ges rättvisa. En del av det vi beskriver här förutsätter stöd från den nationella nivån exempelvis i form av tydligare lagstiftning. Flera nationella riktlinjer och initiativ finns som stöd till den regionala och lokala nivån. Kommunerna och regionerna påverkas också

av lagar och riktlinjer från EU samt internationella överenskommelser, konventioner och lagstiftning. Framför allt handlar det om hur de lokala och regionala nivåerna ansvarar för sitt sätt att arbeta.

Det goda offentliga arbetet styrs ytterst av den svenska regeringsformen:

”Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.” (SFS nr: 1974:152)

Med utgångspunkt i samtliga grundlagar uttrycks den statliga värdegrunden:

- *”Demokrati – all offentlig makt utgår från folket.*
- *Legalitet – den offentliga makten utövas under lagarna.*
- *Objektivitet – allas likhet inför lagen, saklighet och opartiskhet ska iakttas.*
- *Fri åsiktsbildning – den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning.*
- *Respekt för lika värde, frihet och värdighet – den offentliga makten ska utövas med respekt för allas lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.*
- *Effektivitet och service – effektivitet och resurshållning ska förenas med service och tillgänglighet.”* (Den statliga värdegrunden. Statskontoret 2019)

Enligt nationella kommissionen för jämlik hälsa behövs:

”… ett sektorsövergripande arbetssätt och en utvecklad samverkan och samordning mellan olika områden, processer och perspektiv, för att få till stånd ett förebyggande och långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. Detta bör inkludera både offentliga aktörer, så som civilsamhället, professioner, näringsliv och akademi. Kommissionen pekar även särskilt på tre tvärsektoriella utmaningar klimat, jämlikhet och jämställdhet.” (Kommissionen för en jämlik hälsa. SOU 2017:47)

Statskontoret konstaterar att om målen inom det tvärsektoriella politikområdet ska uppnås krävs insatser inom flera olika myndighetsområden och regelkomplex som i sin tur ligger inom andra politikområden. ”*Stadskontoret konstaterar vidare att inslaget av tvärsektoriella frågor i förvaltningen ökar.”* (På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor. Statskontoret 2006:13)

Tillitsdelegationen tillsattes av regeringen för att se över formerna för styrning och uppföljning av offentlig verksamhet. Strävan är att styrningen ska kunna balansera behovet av kontroll med förtroende för medarbetares kunskap och erfarenhet. Styrningen ska ta till vara medarbetarnas kompetens till nytta för medborgare och företag. (Tillitsdelegationen Dir. 2016:51)

Stärkt nationellt fokus på jämlik hälsa

Den nationella folkhälsopolitiken stärkte i juni 2018 sitt fokus på jämlik hälsa genom att riksdagen antog propositionen där det nya övergripande målet för folkhälsopolitiken omformulerades med ett tydligare fokus på jämlik hälsa. *”Folkhälsopolitiken ska skapa samhälleliga förutsättningar för en god och jämlik hälsa i hela befolkningen och sluta de påverkbara hälsoklyftorna inom en generation”*.

Folkhälsopolitikens sektorsövergripande mål- och uppföljningsstruktur med elva målområden omvandlades till åtta med tydligt fokus på de strukturella bestämningsfaktorerna för hälsa:
1. Det tidiga livets villkor

2. Kunskaper, kompetenser och utbildning
3. Arbete, arbetsförhållanden och arbetsmiljö
4. Inkomster och försörjningsmöjligheter
5. Boende och närmiljö
6. Levnadsvanor
7. Kontroll, inflytande och delaktighet
8. En jämlik och hälsofrämjande hälso- och sjukvård

Inom respektive målområde beskrivs de viktigaste faktorerna som påverkar hälsan och inriktningen på arbetet som främjar god och jämlik hälsa.

Sammantaget innebär folkhälsopolitiken att angelägenhetsgraden stiger för arbetet med att öka jämlikheten i hälsa samt för att optimera de nödvändiga strukturerna, styrningen och arbetssätten som leder dit. Strukturer för uppföljning och utvärdering på lokal, regional och nationell nivå pekas ut som förbättringsområden. (Kommissionen för en jämlik hälsa. Prop. 2017/18:249)

Kommissionen för jämlik hälsa konstaterar:

”Den nationella folkhälsopolitiken har fått bättre genomslag på lokal och regional än statlig nivå, även om det finns en variation mellan kommuner och regioner. Många kommuner, landsting och regioner arbetar aktivt inom de livsområden som är centrala för en god och jämlik hälsa. Fler kommuner, landsting och regioner bör dock prioritera ett långsiktigt och tvärsektoriellt arbete på området. För detta krävs att de ges adekvat stöd, inte minst från den nationella nivån. Det är viktigt att alla kommuner, landsting och regioner ges bästa möjliga förutsättningar för att arbeta för en god och jämlik hälsa och ansvarsfördelningen mellan olika aktörer och nivåer behöver klargöras.” (Kommissionen för en jämlik hälsa. SOU 2017:4 12).

Agenda 2030 slår igenom lokalt

Det globala initiativet med Agenda 2030 har fått lokala genomslag i både kommuner och regioner. Flera av Healthy Cities medlemmar inkluderar Agenda 2030 i planeringen av sin verksamhet. (Agenda 2030. FN 2015)

En nationell handlingsplan för Agenda 2030 är framtagen, den säger att Sverige skall vara ledande i genomförandet av Agenda 2030. Agendan är en angelägenhet för hela samhället. Alla ska vara med och ingen ska lämnas utanför. Gemensamma utmaningar lyfts ”… och det finns fortfarande utmaningar när det gäller att uppnå jämlik hälsa och lika möjligheter till livslångt lärande”. (Agenda 2030 Handlingsplan FI 2018:3)

Sveriges kommuner och landsting (SKL), nuvarande Sveriges kommuner och regioner (SKR) redovisar i en skrift om ledarskap den internationella organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling OECD:s modell för arbetet med hållbar utveckling. Den bygger på erfarenheter från arbete i flera länder och lyfter upp åtta avgörande framgångsfaktorer för genomförande på lokal och regional nivå:

”1. Det politiska åtagandet/ledarskapet genom att säkerställa åtagande och/ ledarskap på högsta nivå.
2. Integrerat arbetssätt genom att löpande överväga kopplingar mellan ekonomiska, sociala och miljömässiga aspekter av hållbar utveckling.
3. Långsiktighet genom att säkerställa att det finns planer som går utöver mandatperioderna och som balanserar kortsiktiga prioriteringar.
4. Global påverkan genom att systematiskt överväga den påverkan som politiken får för livskvalitet ”här och nu”, ”någon annan stans” och ”senare”.
5. Samordning för policyer och institutioner genom att lämplig nivå tilldelas uppdraget att ha en övergripande samordningsfunktion.
6. Lokal och regional delaktighet genom att möjliggöra medverkan från regioner, städer och kommuner.

7. Intressenters delaktighet genom att tillsammans med dessa identifiera gemensamma utmaningar, prioriteringar, åtgärder och mobilisera resurser.
8. Uppföljning och utvärdering genom att identifiera mål och indikatorer för att följa utvecklingen." (Ledarskap för hållbar utveckling SKL 2019).

Dessa framgångsfaktorer går helt i linje med erfarenheter som gjorts inom Healthy Cities nätverk och förstärker flera av de slutsatser som nätverket gjort.

Världshälsoorganisationen har tydligt kopplat sitt uppdrag till Agenda 2030 och visat att jämlik hälsa, såväl inom ett lands befolkning som mellan länder, är en viktig faktor för hållbar utveckling. Människors hälsa och välbefinnande har således både en direkt och indirekt påverkan på FN:s 17 hållbarhetsmål (Agenda 2030). Hälsa är både medel och förutsättning för att uppnå målen, liksom ett mål i sig.

Världshälsoorganisationens koppling till de globala målen illustreras nedan:

Världshälsoorganisationens Healthy Cities nätverk har till detta beslutat om en strategi för att på den lokala nivån nå de globala målens uttryckt i ett konsensusuttalande. (Copenhagen Consensus 2018) som illustreras i nedanstående bild.

Peace – fred, Planet – planet, Place – plats, People – människor, Participation – delaktighet, Prosperity – framgång/välstånd, Sustainable development – hållbar utveckling, Urban development – urban utveckling/stadsutveckling, Social development – social utveckling, Human development – mänsklig utveckling, Economic governance – ekonomisk styrning, Equity governance – jämlik ledning, Health and well being – hälsa och välbefinnande/välmående.

Medlemmarna som bidragit med underlag till skriften uppger att man utgår från det nationella folkhälsomålet, målområdena och Agenda 2030. Många har också egna lokala folkhälsoprogram. Framgångsfaktorer som lyfts är att integrera folkhälsofrågorna i kommunens ordinarie styrnings- och ledningssystem, med politiska mål, verksamhetsplanering och uppföljning, och att se till att det inte är något som ligger i ett separat spår.

Den lokala och regionala nivån måste kunna besluta om, planera för och genomföra långsiktigt medskapande och tvärsektoriellt arbetssätt; för att nå målet att minska skillnaderna i hälsa. Våra gemensamma erfarenheter från politik och profession i Healthy Cities-nätverket gör att vi över åren återkommit till följande tre delområden och ett antal förutsättningar inom dessa som behövs, för att detta ska bli möjligt.

Organisation som kräver:

- **Samordnade funktioner** för att driva processer, initiera samverkan och bära ett helhetsperspektiv.
- **Processer** för strategisk planering och genomförande som är förståelsebaserade, gemensamma och lärande.
- **Kunskapsunderlag och uppföljning** som tydliggör samspelet mellan tvärsektoriellt ansvar och sektorsansvar avseende genomförande och resultat kopplat till jämlik hälsa.
- **Kvalitet** ska vara samverkande och relationell.

Politisk styrning som kräver:

- **Engagemang** som är politiskt värdebärande och hållbart över tid behöver samsyn över blockgränserna
- **Kunskap och förståelse** hela vägen från politik, och utförare till invånare. Insikt om att kunskap är grundläggande men inte tillräckligt för arbetet med tvärsektoriella utmaningar.
- **Långsiktiga målsättningar** inom områden som tillsammans tacklar utmaningen jämlik hälsa. Konsensus är nödvändig kring problembeskrivningen över lång tid.

Kompetens som kräver:

- **Ledare** som:
  skapar ett tillåtande klimat, och främjar samverkan även utanför den egna organisationen.
- **Medarbetare** som:
  prioriterar samverkan i och utanför den egna organisationen.
- **Medskapande invånare**
  med mandat att delta och påverka i processer.

Delområde 1 Politisk styrning och ledning

”Ett bra politiskt beslut, eller kanske snarare en bra beslutsprocess är att det finns en tidig dialog mellan förvaltning och politik, där professionens kunskap kommer politiken till del, men också att det finns en lyhördhet för politikens viljeinriktning och värdegrund. Jag tror att det kommer bli allt viktigare att också involvera kommuninvånaren både inför och efter beslutsfattande.”
(Kommunalråd Ida Legnemark, ordförande i Healthy Cities-nätverket 2015-2019)

Engagemang

Engagemang som är politiskt värdebärande och hållbart över tid behöver samsyn över blockgränserna.

I många av nätverkets kommuner är folkhälsoarbetet politiskt kopplat till kommunstyrelsen. När det gäller regionerna varierar det. Det finns ofta en särskild beredning eller ett folkhälsoråd/hållbar-hetsråd/livskvalitétberedning m.m. för frågorna. Dessa kan bestå av både politiker, chefer, tjänstepersoner även från andra verksamheter och externa aktörer ex. regionen och polisen. I flera medlemskommuner och regioner är folkhälsan en av grundpelarna tillsammans med hållbar utveckling och andra tvärgående perspektiv.

Vikten av engagerade politiker poängteras. I samtliga enkäter, samtal och reflektioner som gjorts inom ramen för Nationella Healthy Cities-nätverket ses detta som en absolut grundförutsättning. Vår slutsats är att styrning som syftar till en ökad jämlikhet i hälsa måste bygga på ett starkt politiskt engagemang där det finns konsensus över blockgränserna och där man kontinuerligt efterfrågar resultat av tagna beslut. Risken vid konsensus är att det partipolitiska incitamentet kan upplevas som försvagat.

Region Östergötland I arbetet med Östgötakommissionen skapades ett gemensamt bärande: - engagemang. I detta arbete som var ett uppdrag av regionförbundet Östsam, identifierades behovet av en bred politisk samsyn i arbetet för en jämlik hälsa i länet. Slutrapportens rekommendationer visar på behovet av ett långsiktigt arbete som sträcker sig över flera mandatperioder. För att nå en politisk samsyn kring hälsoläget i länet inbjöds alla partier till att delta i de workshops som kommissionen genomförde med olika teman. På det första arbetsmötet presenterades en kartläggning över hälsoläget i länet utifrån socioekonomisk bakgrund. Efter att ha skapat en gemensam bild, kunde en diskussion påbörjas i efterkommande arbetsmöten om vilka faktorer som låg bakom den ojämlika hälsan. Med utgångspunkt i dessa diskussioner och aktuell evidens formulerade sedan kommissionen sina rekommendationer. Ett enigt regionförbundsfullmäktige ställde sig bakom slutrapporten. (Region Östergötland 2014)

Kunskap och förståelse

Kunskap och förståelse hela vägen från politik, utförare till invånare. Insikt om att kunskap är grundläggande, men inte tillräckligt för arbete med tvärsektoriella utmaningar.

Till grund för styrning och organisering ligger förståelsen för vad som är avgörande för jämlik hälsa. Kunskap om hälsans bestämningsfaktorer är avgörande för att ta sig an frågan utifrån ett brett samhällsperspektiv där olika aktörer måste involveras för att nå jämlik hälsa i befolkningen.

Vad är då skillnaden mellan kunskap och förståelse och vad skiljer ett agerande utifrån

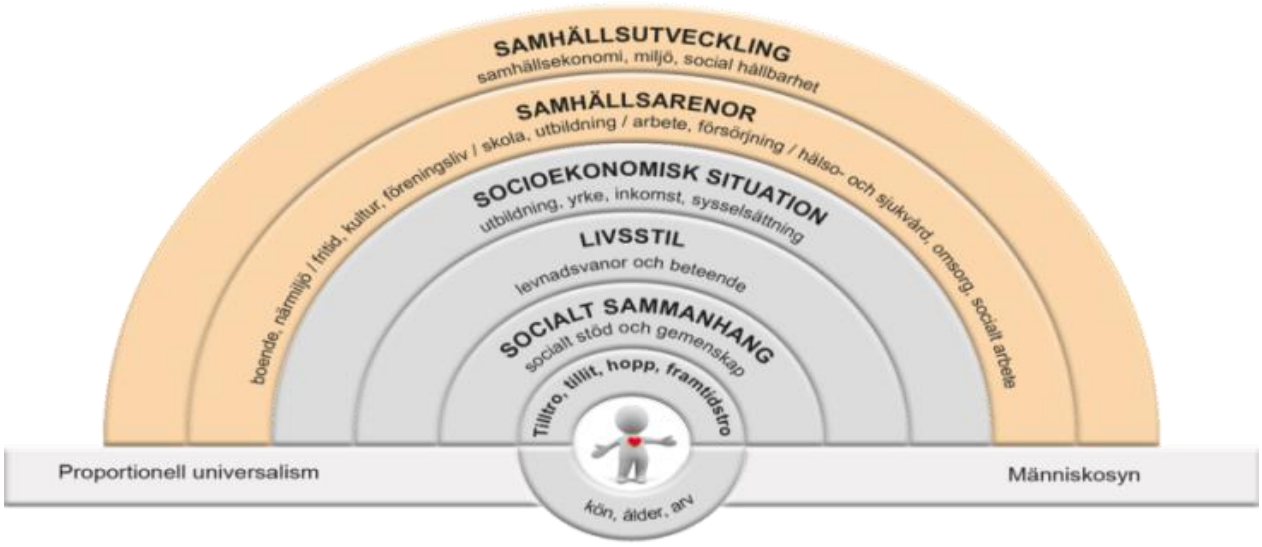
kunskap från ett agerande utifrån förståelse? Att förstå är att se mönster. Den som förstår kan tillämpa det som lärts på nya problem – först då blir kunskapen produktiv och inte bara repetitiv. Förståelse är att se hur alla olika delar griper in i varandra och är nödvändiga på olika sätt för att få en bra lösning. Förståelse innebär att äga förmågan att ta med sig, reflektera och addera ny kunskap, för att lösa de utmaningar som finns. Detta skapar både respekt och tolerans för olikheter under arbetet, vilket är nödvändigt för att nå resultat. Fullständig förståelse av ett kunskapsområde kan inte skapas enbart genom att lära in fakta – det krävs en förståelse av de underliggande mönstren för att se hur kunskapsområdet hänger samman. Förståelse nås därför inte i faktaförmedling via en enkelriktad information, utan i processer där samverkan sker kring olika uppdrag.

Inledningsvis kräver ofta ett sådant arbetssätt mer tid, men blir efter hand tidseffektivt, då samverkan drivs utan tidsödande ”förhandlingar” kopplade till stuprörstänkande. Förståelse blir därmed mer hållbart, sett i ett längre tidsperspektiv.

Bristande förståelse kan vara en av förklaringarna till att klyftorna mellan olika grupper ökar. Man är ofta snabb till att söka nya lösningar, utan att ta till vara tidigare erfarenheter. Konsekvensen av brist på förståelse, är att ett agerande kan hinna omformas flera gånger, innan det når sina utförare. Varje nivå tenderar att agera utifrån ”sitt eget huvud” i stället för utifrån gemensam förståelse för helheten. Därmed äventyras förutsättningarna för ett kontinuerligt medskapande med invånarna. Innehållet i det politiska uppdraget riskerar att inte kännas igen när det når invånarna.

Ett agerande grundat enbart i kunskap inom ett enskilt område är skört. Vi ser ständigt detta i den perspektivträngsel som existerar kring folkhälsoområdet. Det kan göra att man snabbt byter både inriktning och överbyggnad, utan att koppla samman grundläggande sociala hållbarhetsfaktorer. Frågorna är komplexa och kräver kunskap från flera vetenskapsområden och flera perspektiv måste kunna hanteras parallellt; kortsiktighet kontra långsiktighet, olika gruppers behov, olika aktörers roller och möjlighet till att påverka. Att inte förstå och bejaka komplexiteten riskerar medföra förenklingar och insatser som inte påverkar ojämlikheterna. Det är viktigt att identifiera synergier mellan dessa olika områden och därmed motverka perspektivträngsel, där man slåss om det politiska utrymmet.

(Modell:Östgötakommissionen 2014)



Statskontoret beskriver detta. *”Man kan tala om att ”perspektivträngsel” uppstår genom att det är många perspektiv som ska dela på uppmärksamheten. Det finns därför anledning att inte utan vidare acceptera ett visst områdes önskan om att öka just det egna områdets genomslag inom olika andra sektorer. Det finns risk för en viss ryckighet eller kortsiktighet i genomförandet av frågorna, genom att politiker tenderar att manifestera politisk styrka genom att lyfta fram en viss tvärsektoriell fråga.”* (På tvären. Statskontoret 2006:13)

Det svenska Healthy Cities-nätverkets medlemmar arbetar på olika sätt med att skapa nya vägar att vända sig till invånarna, för att få fram kunskap och verklig förståelse. Särskilt på barn- och ungdomssidan förekommer många sätt att utbyta kunskap och förståelse mellan politik, profession, föräldrar, barn och unga. Medlemmarna har genom olika arbetssätt ökad inkluderingen av invånare, ibland i konkreta satsningar på fördjupade dialoger innan beslut. Det har också tagits fram stöddokument för att förverkliga intentionerna i den sociala hållbarhetsstrategin. I Norrköping anställs ungdomar exempelvis som kommunutvecklare under sommaren. De jobbar med olika uppdrag från organisationen. Ungdomarna blir på så vis delaktiga i kommunens verksamhetsutveckling och medskapare av kommunens tjänster. Arbetet överlämnas till uppdragsgivarna. Ungdomarna får efter 6 månader återkoppling på vad som hänt med förslagen.

Styrning

Långsiktiga målsättningar inom områden som tillsammans tacklar utmaningen jämlik hälsa krävs. Konsensus kring problembeskrivningen över lång tid är nödvändig.

Den nationella kommissionen för jämlik hälsa konstaterar i sitt andra delbetänkande att:

”För att uppnå en väl fungerande styrning av folkhälsopolitiken, krävs för det första ökat fokus på jämlikhet och tydligare mål. För det andra att arbetet organiseras så att det bedrivs brett, löpande, långsiktigt och dynamiskt i förhållande till ett föränderligt samhälle. För det tredje krävs ökat ägarskap från alla berörda aktörer och sektorer. Detta förutsätter i sin tur bättre stöd och samordning. För det fjärde krävs en mer utvecklad uppföljning som möjliggör jämförelser över tid och mellan olika samhällsnivåer samt en analys av drivkrafter bakom ojämlik hälsa.” (Kommissionen för en jämlik hälsa. SOU 2017:4)

Statskontoret lyfter de problem med styrning av tvärsektoriella frågor som kan uppstå i skärningspunkterna mellan tvärsektoriella- och vertikala perspektiv. Budgetansvaret ligger oftast i den sektoriella styrningen. Målkonflikter kan uppstå mellan sektoriella och tvärsektoriella mål. Detta beror ofta på att det inte gjorts avvägningar och prioriteringar mellan varken mål eller perspektiv. I valet mellan två prioriteringar väljs bägge. I regel kommer då det tvärsektoriella perspektivet att få stå tillbaka för det sektoriella. Detta leder till att det tvärsektoriella målet förlorar i legitimitet. Svårigheter kan också uppstå i relationen till verksamheternas kärnverksamhet. Det kan hävdas att verksamheten styrs på två sätt samtidigt; dels genom en traditionell, sektoriell styrning, dels genom tvärsektoriella processer

Styrningen av tvärsektoriella frågor innebär inte endast att styrningen är mer horisontell, utan lika mycket att områdena ofta i sig är mer svårfångade. Styrningen blir därför till stora delar indirekt. Det handlar om att påverka förutsättningar som påverkar andra aktörer. Problemens orsaker kan finnas på många ställen och på många nivåer i samhället – kommuner, organisationer, företag och enskilda individer, det vill säga i hela samhället.

Många tvärsektoriella frågor är av värdegrundskaraktär. För att politiken ska få genomslag krävs att medborgarna tar till sig den värdegrund som ligger bakom politiken. Eftersom det inte går att lagstifta om synsätt och attityder måste politiken därför använda olika metoder för att påverka. (På tvären Statskontoret 2006:13)

I en av Tillitsdelegationens rapporter diskuteras effekterna av de fristående värdegrundsarbeten som bedrivs inom offentlig sektor. Istället för att utgå från den statliga värdegrunden, (se under Bakgrund) tas värdegrunder fram med fokus på bilden av hur man vill uppfattas. De kopplas då ofta till varumärkesarbeten. Detta har inget med den verkliga värdegrunden att göra. Denna behöver utgå från lagstiftning, politiska beslut, professionellt omdöme, etik och omhändertagandevärden. Rapporten betonar att styrning med fristående värdegrund riskerar att skapa misstroende istället för tillit. (Tillitsdelegationen Rapport 2019:06)

Vid sidan av reglering inom ordinarie styrsystem ser vi hos våra medlemmar att styrning också sker genom handlingsplaner, handlingsprogram, strategier och liknande. Dessa styrdokument, samt vissa uppföljningssystem, är exempel på styrning som sker parallellt med den ordinarie resultatstyrningen. Denna parallellstyrning uppfattas ibland som problematisk eftersom det inte alltid är klart hur t.ex. handlingsplaner och strategier förhåller sig till övriga styrdokument.

Det finns två utvecklingstendenser när det gäller styrningen av tvärsektoriella frågor. Den ena vill att frågorna integreras i samtliga delar av den kommunala och regionala verksamheten. Den andra vill att det strategiska ansvaret koncentreras till några sektorer som tar ett strategiskt och tvärgående ansvar. I nätverket finns exempel på hur man rör sig mellan dessa båda utvecklingstendenser. Vanligtvis tillämpas vertikal resultatstyrning, vilket i sin tur innebär att den starkaste inriktningen är den med ambitionen att integrera de tvärsektoriella frågorna i allt. Det innebär rent konkret, att övergripande frågor som folkhälsa integreras i olika verksamheter, vilket kräver att de olika uppdragen är tydligt långsiktiga och tvärgående.

Vår slutsats är att uppdragen bör vara breda och av karaktären att ge varje barn den bästa starten i livet, det vi idag enbart betraktar som ett mål. Med sådana uppdrag behöver vi organisera oss annorlunda och invånarnas delaktighet och incitament för engagemang blir ett helt annat. Uppdraget inom offentlig verksamhet att värna om demokratin innebär att invånarna måste aktiveras och på allvar betraktas som en del av lösningen. De därmed förnyade styrstrukturerna får också konsekvenser för välfärdsuppdragens innehåll och utformning.

Risken med ett sådant resonemang är att det kan uppfattas som att politik och profession inte tar sitt ansvar utifrån sina uppdrag givna utifrån demokratiska val. Det kräver dessutom politik och profession som är beredda att lämna ifrån sig en del av sitt ansvar och sin makt vilket innebär grundläggande förändringar och förberedelser. Politiken har valts utifrån sina ambitioner för invånarnas bästa. Det finns en risk att ett parallellt system uppstår i direktdialogen med invånarna.

Agenda 2030 gör en tydlig markering av att målen och sambanden är odelbara. De flesta av nätverkets medlemmar har agendans 17 mål som ett gemensamt ramverk. Det finns ett inbyggt dilemma i att välja helhet och delar samtidigt. Detta dilemma kräver troligen helt nya former för organisering som byggs utifrån gemensamma utmaningar inte enskilda tjänsteleveranser eller ens en enskild tvärsektoriell fråga, även om dessa naturligtvis blir delar i ett sådant bygge.

I nästan alla exempel från medlemmarna finns ett samordningsuppdrag utlagt på en eller flera personer. I något fall har man med förhoppning om en bred implementering tagit bort samordningen och utgått från att stuprörsorganisationerna tar samverkansansvar.

Det framgår tydligt av medlemmarnas exempel att tydliga mål där kommunens/regionens vilja avspeglas utgör en verkningsfull grund för implementering av planer och program. Analyser av dagsläget utgör underlag för åtgärdsbedömning. Utvärdering och uppföljning betonas. Konsekvensbedömning om insatserna leder till ökad eller minskad jämlikhet i hälsa kan vara ett verktyg. En utmaning i arbetet är långsiktigheten. Ett sätt att bevara den är att formulera inriktningsmål för året eller mandatperioden som bygger på de långsiktiga program/planer som tagits fram.

Vår slutsats är att i beslut gällande övergripande frågor behövs insikt om att de kräver långsiktiga insatser. Dessutom behövs förståelse för konsekvenserna i det långa perspektivet gällande jämlikheten i hälsa. Det gäller att det beskrivs på ett begripligt sätt. Görs inte detta kan det uppfattas som en obligatorisk kommentar som allt eftersom, tappar i innehåll. Det blir ett ”vargen-kommer-rop”.

Luleå har utvecklat sina styr- och uppföljningssystem och förändrat utifrån ett lärande på vägen. Redan 2007 påbörjades ett arbete för att ta fram en gemensam vision. Efter ett helt års arbete med olika former av dialoger med en mängd olika grupper som byautvecklingsgrupper, skolklasser, politiska partier och företag arrangerades avslutande visionsverkstäder. Vision Luleå 2050 visar framtidens samhälle som de vill ha det; ett attraktivt, växande och hållbart Luleå. Visionen är efter tio år i högsta grad fortfarande levande.

Nästa steg var att se vad kommunen själv kunde göra för att visionen skulle bli verklighet. De städade bland sina kommunövergripande dokument och beslutades om sex program som beskrev arbetet. Denna process ägdes gemensamt av de olika kommunala verksamheterna. Varje program hade en förvaltning som ansvarig och en grupp med representanter från övriga förvaltningar. Programmen utgjorde översiktsplan 2013 som innehöll såväl ekologiska, ekonomiska som sociala frågor.

Utvärdering har visat att programmen var väl kända i verksamheterna, men alltför omfattande och hade till viss del blivit inaktuella på grund av att de var för detaljerade. Det beslutades att översiktsplanen när den aktualiserades också skulle revideras. Sex program har därefter blivit ett som innehåller hela hållbarhetsperspektivet och visar hur Luleå vill att utvecklingen ska ske i förhållande till 2030 och 2050. Hela planen är numera digital (Luleå 2020).

Under arbetet med revideringen av översiktsplanen som startade 2017 kom ett behov av en övergripande inriktning fram. Frågor som “hur ska vi veta om vi når visionen och vad ska vi sikta på” blev tydliga. Till detta tog FN beslut om de globala målen i Agenda 2030 och med dem kom frågan “hur ska vi hantera dessa”.

Detta har lett fram till att nu har kommunfullmäktige beslutat om nio övergripande mål som också är sorterade i förhållande till de globala målen. De områden som gäller för perioden 2019-2022 är ökad jämlikhet, mer jämställd fördelning av makt och resurser, minskad klimatpåverkan och starkare ekonomi för tillväxt. Framöver kommer utvecklingen av de nio övergripande målen att följas med nyckeltal.

För att göra fördjupningar av översiktsplanen i ett utpekat område som en stadsdel eller en

by görs utvecklingsplaner som följer kommunens utvecklingsområden och övergripande mål men utifrån behoven i en geografisk del av kommunen. Större avstämningar av dessa utvecklingsplaner görs vart fjärde år. Se vidare om detta arbete under avsnittet Kunskapsunderlag och uppföljning.

Uppsala beslutade 2017 om en ny hållbarhetspolicy. I den ställer kommunen sig bakom agenda 2030 och säger också att Uppsala vill associeras med hållbar utveckling. Policyn vägleder kommunen genom några grundprinciper.

Kommunfullmäktige beslutar om mål och budget, där formuleras inriktningar och mål för kommande budgetperiod. Kommunfullmäktiges nio inriktningsmål och vision har sin utgångspunkt i Agenda 2030. Uppsala styr tydligt sina inriktningsmål via budgeten. Under varje inriktningsmål finns en beskrivning och ett antal uppdrag. Kommunstyrelsen har ofta en ledanse roll i uppdragen riktade till hela kommunkoncernen.

Exempel 1. Inriktningsmål: Uppsala kommun ska ha en jämställd och hållbar ekonomi. I exemplet har utvecklingsledare med inriktning på jämställdhet ett särskilt samordnaruppdrag, en styrgrupp finns bestående av ekonomidirektör och avdelningschef för social hållbarhet. Här finns exempelvis följande två uppdrag:

1. Till alla nämnder/förvaltningar och bolag: Genomföra analyser för jämställdhetsbudgetering inom minst ett nytt utvecklingsområde årligen, samt att utifrån analys ta fram åtgärder i syfte att minska ojämställdhet.

2. Till alla nämnder/förvaltningar och bolag: Genomföra könskonsekvensbeskrivningar i samband med kommande investeringar. Det ska finnas tydligt beskrivet vilka konsekvenser kommande investering har för invånarna beroende på om de är kvinnor eller män, flickor eller pojkar. Det är ofta nödvändigt med individbaserad statistik som är uppdelad på kön.

Exempel 2: Inriktningsmål: Uppsala ska vara jämlikt, med goda levnadsvillkor för invånarna. Hösten 2016 genomfördes en kartläggning av skillnader i hälsa och levnadsvillkor med utgångspunkt i geografiska områden. Arbetet ledde av avdelningen för social hållbarhet. I det arbetet togs en social kompass fram i samarbete med Statisticon. Denna visar på socioekonomiska skillnader och likheter mellan områden i kommunen och ligger nu till grund för fortsatt samhällsplanering.

Västra Götalandsregionen har tydligt markerat att regionen har en viktig roll i samverkan med kommunerna för att målet, att alla barn och ungdomar ska lämna skolan med fullföljda studier, ska uppfyllas.

Till hjälp i styrningen har i dialog fem delområden identifierats:

1) Främja långsiktig och hållbar samverkan mellan olika samhällsaktörer
2) Främja psykisk hälsa och motverka konsekvenser av psykisk ohälsa
3) Minska de negativa effekterna av ogynnsamma livsvillkor och levnadsvanor
4) Stimulera intresset för studier
5) Skapa förutsättningar för goda skolresultat för ungdomar med migrationsbakgrund

Vårt nätverk deltog 2017 och 2018 tillsammans med våra systernätverk i Norge och Danmark i att skapa ett utbildningskoncept för tvärsektoriell styrning och arbete i komplexa sammanhang. Detta har lett fram till en utbildning som genomförs

och vidareutvecklas i Sverige av Sveriges kommuner och Regioner (SKR) både som utbildning lokalt och nationellt. I samband med detta arbete tydliggjordes vikten av att möjliggöra för en annan styrning och ledning. Nödvändiga förutsättningar är processförståelse, samexistens utifrån olika sakkunskaper, samt förmåga att sammanföra sinsemellan mycket skilda åsikter. Styrning, ledning och organisation måste vara transparent och beskriva dilemman och målkonflikter. Detta leder till en plattform där invånare blir ”insläppta” och får sätta agendan tillsammans med politik och profession.

Delområde 2 Organisation

Nationella Healthy Cities-nätverket ringar in följande områden som måste prägla den organisation som är mottagare för den politiska styrningen från nationell, regional och lokal nivå och uppdragen som blir följden av denna.

Samordnande funktioner

Samordnande funktioner för att driva processer, initiera samverkan och bära ett helhetsperspektiv.

Folkhälsouppdraget är till sin karaktär i huvudsak samordnande eftersom hälsans bestämningsfaktorer innefattar frågor som ligger i de flesta samhällssektorer. Det låter sig inte heller hänföras till något av de traditionella ansvarsområdena för det offentliga arbetet. Det berör social omsorg, hälso- och sjukvård, barn- och ungdomsfrågor, stadsutveckling med flera, men begränsas inte till något av dem. Folkhälsoarbetet är i grunden tvärsektoriellt, vilket också bidrar till att det inte låter sig beskrivas i enkla ordalag. Något som också bidrar till att det inte alltid omnämns som ett eget uppdrag i kommuner och regioner.

Vår slutsats är att det samordnande arbetet inom folkhälsoområdet är underskattat och folkhälsouppdraget behöver finna sin rättmätiga/uttalade plats i det offentliga arbetet.

De flesta kommuner har centralt placerade funktioner med ansvar för att driva folkhälsofrågorna. I många medlemskommuner ligger samordnings- och kunskapsspridningsansvaret ofta på en avdelning för social hållbarhet med uppdrag som mänskliga rättigheter, demokrati, barnrätt, trygghet, brottsförebyggande, jämlikhet, folkhälsa, jämställdhet, samverkan med civilsamhället och arbete med sociala investeringar. Utvecklingen går mot en samordning under de globala målen.

I nätverket finns olika exempel på hur man placerat de samordnade funktionerna i organisationen och vilka uppdrag de har. I något fall finns lokala folkhälsosamordnare i varje stadsdel och en centralfunktion. I bland samverkar en kommunal och en lokalt placerad regional folkhälsosamordnare. Hos några finns folkhälsosamordnare under funktionen för social hållbarhet centralt placerad på kommunstyrelsens förvaltning. Exempelvis kan folkhälsostrategen ha ett uppdrag att stödja förvaltningarna och verksamheten i arbete som påverkar sociala, ekonomiska och miljömässiga faktorer för hälsa eller så kan den samordnande funktionen koordinera utifrån jämlikhetsutmaningen, men också ansvara för processledning, genomförande av dialoger och kommunikation.

Processer

Processer som är förståelsebaserade, gemensamma och lärande krävs för strategisk planering och genomförande

Det finns idag fortfarande en övertro på att information och mer ytliga processer kan skapa den förändring som krävs. Detta är

förståeligt då det kan ge en bild av snabba och effektiva lösningar, men vi konstaterar gång på gång att sådana lösningar inte blir av varaktig karaktär.

Nätverket medlemmar betonar vikten av att de tvärsektoriella processer som drivs är förståelsebaserade. Linjeorganisationen ansvarar för att förståelse för frågor som ligger utanför det egna ansvarsområdet skapas i dialog.

Vår slutsats är att det långsiktiga arbetet måste bedrivas i gemensamma processer över funktionsgränserna. Detta görs bäst genom att uppdragen från politiken till professionen är tydligt tvärsektoriella. Målet att skapa en jämlik hälsa kräver att man kan ha flera perspektiv samtidigt och både kunna tillämpa och kritiskt granska om resultaten går åt rätt håll. Det finns då risk att medarbetarna uppfattar det som görs i den egna verksamheten som oviktigt. En polarisering kan uppstå där man ser de olika perspektiven som varandras motsatser, i stället för två nödvändiga delar av samma långsiktiga inriktning.

Hos några av medlemmarna genomför kommunernas samordnare politikerutbildningar och regelbundna dialoger med och mellan förvaltningarna. Då diskuteras verksamheternas utmaningar och nästa steg i arbetet för att omsätta och konkretisera folkhälsostrategier och andra tvärgående strategier.

Kunskapsunderlag och uppföljningar

Kunskapsunderlag och uppföljningar krävs som tydliggör samspelet mellan gemensamt ansvar och sektorsansvar avseende genomförande och resultat kopplade till jämlik hälsa.

Kunskapsuppföljning och utvärdering är centrala i styrningen av tvärsektoriella/horisontella frågor. Uppföljning kan ske genom indikatorer för utfall/resultat. Enligt nätverkets erfarenheter finns det generellt en tendens att vilja fånga alltför många aspekter av en fråga på en gång. En risk med alltför stort fokus på utfallsindikatorer är att andra typer av uppföljning och utvärdering som processutvärdering blir lidande.

En allmän iakttagelse är att de flesta tvärsektoriella områden omfattar frågor som är svårare att utvärdera och följa upp i termer av uppnådda resultat i förhållande till avsatta resurser. Det kanske inte går att härleda effekterna till just de utpekade insatserna. Områdenas karaktär av långsiktiga politiska visioner gör också att målen ofta är vagt formulerade och därmed svåra att följa upp.

Både kommissionen för jämlik hälsa och Statistiska Centralbyrån i sitt uppdrag utifrån Agenda 2030, konstaterar att bättre strukturer för uppföljning och utvärdering behöver skapas från den nationella nivån. Vårt nationella nätverk ser också behovet av en tydlig systematik i uppföljningen av beslut och effekterna på jämlikheten i hälsa.

Systematiken handlar om att använda konsekvensbedömningar före beslut och kontinuerligt följa upp insatser utifrån bedömningens resultat. På nationell nivå behöver skapas ett kunskapsunderlag för uppföljning på lokala och regionala arenor.

I **Luleå** bygger kommunens vision och dess olika program på hållbar utveckling. När programmen tagits fram har folkhälsostrategen fört dialog med programgrupperna kring välfärdsredovisningen som därmed utgjort ett viktigt kunskapsunderlag. Ett bedömningsverktyg för uppföljningen av hållbar utveckling *Hållbar stadsdel/Hållbar by* (HåSta/HåBy) har tagits fram. Verktyget beskriver kvaliteten av olika indikatorer med koppling till översiktsplanen och används både

för att ta fram lokala geografiska utvecklingsplaner och följa upp dem. Varje plan blir unik och fokuserar på de områden där kvaliteten behöver förstärkas för att nå översiktsplanens intentioner och stärka stadsdelens och kommunens utveckling. I arbetet med översiktsplanen tydliggörs de socioekonomiska förutsättningarna för de olika stadsdelarna. Bedömningen görs av den som leder arbetet med utvecklingsplanen i samverkan både med andra kommunala och externa aktörer. Bedömningen förs in i översiktsplanen under rubriken särskild hänsyn, på motsvarande sätt som exempelvis görs med värdefulla grönområden. Exempel på indikatorer som används systematiskt i konsekvensbedömning och uppföljning av utvecklingsplanerna för aktuell stadsdel är: Behörighet till gymnasiet, andel barn i ekonomiskt utsatta familjer, tonåringar som använder tobak eller alkohol, sysselsättningsgrad, fysisk inaktivitet bland vuxna, mötesplatser, kommunikationer, bostäder, frågor kring vatten och avlopp m.m.

De flesta av nätverkets medlemmar arbetar med systematiska uppföljningar som sedan byggs på och utvecklas. Inriktningen varierar beroende på medlemmarnas olika prioriteringar av övergripande ingångar. Som nämnts tidigare är fokus alltmer på att arbeta med indikatorer som är kopplade till de globala målen. Det finns här anledning att om igen betona vikten av indikatorer som följer befolkningens förutsättningar i ett jämlikhetsperspektiv. Annars kommer det bli svårt att anta utmaningen i det nya nationella folkhälsomålet om att sluta de påverkbara hälsoskillnaderna inom en generation.

Malmö arbetar utifrån Malmökommissionens resultat mycket systematiskt med budgetering och uppföljning där fokus ligger på att skapa förståelse i stuprör och utifrån nya kunskapsallianser.

Huddinge har sedan flera år tillbaka utvecklat och skapat uppföljningar som mycket systematiskt går från helhet ut till de olika delarna.

Lund har arbetat fram rapport utifrån folkhälsa och social hållbarhet, som ska ligga till grund för fortsatt utveckling.

Helsingborg använder sig av ett livskvalitetsprogram för att koppla samman uppföljningar inom folkhälsa, social hållbarhet och miljömässig hållbarhet med vidare koppling till agenda 2030. Staden har arbetat fram en plan för lika möjligheter.

Kvalitet

Organisationen behöver ha kvalitet som kännetecknas av att vara samverkande och relationell.

Nätverket har funnit att begreppet relationell koordinering kan vara användbart i detta sammanhang. Kvaliteterna på organisationen kan där bedömas utifrån om *relationerna* bygger på gemensamma mål, delad kunskap och ömsesidig respekt. *Kommunikationen* behöver vara i rätt tid, frekvent, precis och problemlösande.

Detta innebär att strukturerna för relationsskapande, kommunikation och samverkan blir centrala och på sikt ersätter maktstrukturer. Relationell koordinering innebär i korthet att bygga en organisation som:

- *”Är tydliga med förväntningarna på varandras bidrag inte minst från ledare till medarbetare.*
- *Arbetar mot gemensamma mål.*
- *Respekterar varandras insatser i förändringsarbetet.*

Dessa tre kan sägas utgöra den organisatoriska samverkanskraften.

- *Verkar för helhetssyn – för att stödja gemensamma mål och strategier.*

- *Stödjer och uppmuntrar samverkan mellan olika kompetenser och yrkesgrupper.*
- *Stödjer och uppmuntrar samverkan över organisationsgränser.*

Dessa tre utgör organisationens förmåga till att skapa strategisk kompetens.

- *Erbjuds att bidra med sina erfarenheter och idéer.*
- *Blir involverade i att hitta egna nya lösningar i relation till egna uppgifter och ansvarsområden?*
- *Får information angående förändringsinitiativ direkt från beslutsfattare.*

Dessa tre visar på organisationens förmåga att skapa ansvar och ägarskap." (Hornstrup & Johansen 2013)

I en enkät i vårt nätverk 2014 behandlades förutsättningarna för relationell koordinering hos medlemsstäderna och regionerna. Det framgick då att premisserna för detta fanns i organisationernas antagna ledningsfilosofi. Däremot beskrevs organisationen i sig som det stora hindret, där inte någon kommun eller region uppfattade att den var utformad på ett sådant sätt att den främjade relationsskapande och samverkan, utan snarare traditionell vertikal maktutövning. (Erikson 2014).

Tillitsdelegationen definierar tillitsbaserad styrning och ledning som styrning, kultur och arbetssätt med fokus på verksamhetens syfte och medborgarens behov, där varje beslutsnivå aktivt verkar för att stimulera samverkan och helhetsperspektiv, bygga tillitsfulla relationer samt säkerställa att medarbetaren kan, vill och vågar hjälpa medborgaren. (Tillitsdelegationen SOU 2018:4)

Grundidén med tillitsbaserad styrning och ledning är att öka och bibehålla kvaliteten i offentligt finansierade tjänster. En ökad tillit i styrningen i innebär ett ökat handlingsutrymme i mötet mellan medborgare och medarbetare.

Allt fler medlemmar arbetar nu med att skapa en tillitsfull styrning och ledning i kontrast till de styrmodeller som utvecklats utifrån New Public Management med fokus på kontroll och vertikal styrning. I detta arbete kan det inte nog betonas att det handlar om en kulturförflyttning som inte enbart går att påverka via vertikala signaler. Vi talar här om en organisation som öppnar för ett flexibelt och föränderligt (tranformativt) ledarskap och dito medarbetarskap i syfte att med transparens och respekt möta invånarna och skapa lösningarna tillsammans med dem. Nätverkets nulägesbild är att försök görs av många medlemmar, men att styrsignalerna ges i en till stora delar oförändrad organisation. Traditionella organisationsförändringar är här inte lösningen. Arbete och tankemöda måste läggas på att fundera över vilken organisation som hindrar, respektive stödjer den nödvändiga förflyttningen. Det innebär med största sannolikhet en organisation som förändras hela tiden men i takt med behoven.

Den samlade styrningen bör formas så att den inte medför mer detaljstyrning än vad nöden kräver. Alltför stort fokus på den formella styrningen ger oftast inte önskat resultat. Kultur, värdegrund, ledarskap och medledarskap bör ha en framskjuten roll, samtidigt som styrningen via ekonomi, mål och resultat övergår till att vara mindre detaljerad och mer möjliggörande. Förmågan att ha ett systemperspektiv, som Tillitsdelegationens i sitt betänkande benämner helhetsperspektiv, vid utformningen av nya styrsignaler är viktig för att undvika en motsägelsefull eller alltför detaljerad styrning.

Organisationens roll för att utveckla tillit och värna demokratin behandlas i Tillitsdelegationens rapportserie under 2019, där ett "felkopplat" värdegrundsarbete, som behandlats tidigare, kan ge fel signaler till organisationen. Professionen har en

betydelsefull roll som demokratins väktare i meningen att bevaka medborgarnas grundlagsskyddade rättigheter, liksom rättigheterna reglerade i olika speciallagstiftningar. Dessa lagstiftningar hanterar stora delar av det som påverkar hälsans bestämningsfaktorer och därmed även incitament för långsiktigt tvärsektoriellt synsätt. (Tillitsdelegationen Rapport 2019:6)

Delområde 3 Kompetens

Kompetens är en viktig del i att skapa förutsättningar för tvärsektoriellt arbete över verksamhetsgränserna. Här blir ledarens kompetens i samverkan och förmåga till att skapa goda arbetsallianser troligtvis helt avgörande. Samma gäller självfallet för medarbetarna. ”Rätt” ledningskompetens har avgörande inflytande på att skapa förutsättningar för långsiktigt arbete.

Vår slutsats är att tvärsektoriell styrning förutsätter ett ledarskap och ett medarbetarskap med sakkunskap som grund och med stort fokus på samverkan. I organisationen behöver tillitstyrning tillämpas, där ledarskapet är mer fokuserat på koordinering. Både profession och politik behöver försvara samordning och helhetssyn samt vara öppna för utveckling av nya samverkansformer.

I mångt och mycket handlar det om att driva sitt uppdrag med ödmjukhet inför att andra verksamheter har sina huvuduppdrag och är uppfyllda av det. Det som är den pedagogiska svårigheten är att få andra att se vinsten i att arbeta på tvären och att vi alla tjänar på det. Vi blir fler som tillsammans driver skutan mot samma mål i stället för att vi sitter i flera olika roddbåtar och försöker nå målet. Samtidigt är det viktigt att hitta arenor där alla möts och diskuterar gemensamma frågor för att nå målet.

Mitt huvuduppdrag kan vara andras sidouppdrag så jag behöver lyssna på vad som är deras huvuduppdrag. En frågeställning kan vara: Vad gör ni hela dagarna som går att applicera på social hållbarhet.

Ledarskap

Ledare som skapar ett tillåtande klimat, och främjar samverkan även utanför den egna organisationen

I de intervjuer som Healthy Cities-nätverket genomfört med folkhälsoansvariga tjänstepersoner lyfts chefernas roll fram som viktig vid lyckade erfarenheter. (Nordqvist 2017)) Några ledare i medlemskommunerna reflekterar här kring ledarskapet:

Det är viktigt att försöka hitta det gemensamma språket - och att orden menar samma sak – är en spade en spade…? Styrning innefattar nyfikenhet och lyhördhet - att upptäcka och runda de andras ”heliga kor.

Citaten ovan visar tydligt på att det traditionella ledarskapet blir otillräckligt för de lösningar som krävs vid hög komplexitet och tvärsektoriellt arbete. Innebörden i ett traditionellt ledarskap och ett ledarskap som krävs illustreras enkelt i tabellen nedan.

På senare tid har de ledaregenskaper som beskrivs nedan till höger vunnit ny aktualitet. De beskriver ett ledarskap som krävs för en tillitsfull styrning och ledning av organisationer. Ett lyckat genomförande av ett nytt ledarskap skulle innebära ett paradigmskifte. Skiftet gynnar de långsiktiga, tvärsektoriella utmaningarnas lösning. Det betyder att en stor kulturförflyttning behöver göras från New Public Management (NPM) till Public Value Governance (PVG). Det krävs att vi lämnar bilden av att verkligheten är förutsägbar och går att styra, till förmån för att se verkligheten som föränderlig och oförutsägbar. Detta kräver klokskap som styrmedel i stället för kontroll. Ett tvärsektoriellt ledarskap innebär alltid att hantera extremt många samband som inte är vare sig horisontella eller vertikala. Istället är de att likna vid komplexa nätverksbilder där allt samverkar, samband finns och leder varandra i oväntade konstellationer. Det nationella Healthy Cities-nätverket ser fram emot denna kulturförflyttning.

TRADITIONELLT LEDARSKAP	LEDARSKAP att möta aktuella utmaningar
Levererar	Nyskapar
Underlättar arbetsgruppens framgång	Använder styrkor snarare än titlar
Upprätthåller	Utvecklar
Frågar hur och när	Frågar vad och varför
Kontroll	Inspiration
Främjar status quo	Utmanar status quo
Följer reglerna	Tar risker
Dirigerar andra	Stärker och möjliggör för andra att göra
Tillhandahåller instruktioner	Tillhandahåller visioner
Fokuserad	Nyfiken, iakttagande och observant
Uppmuntrar konformitet	Uppmuntrar kreativitet
Bestraffar misstag	Uppmuntrar lärande av misstag
Göra saker rätt	Göra rätt saker

Vår slutsats är att de styrmodeller likt New Public Management (NPM) som dominerar idag, bygger på detaljstyrning av arbetsuppgifter. De måste på sikt ersättas av modeller som bygger på tillit, engagemang och invånarnytta. Politik och profession behöver därför först tydliggöra vad politiken ska ha styrkraft över och agera i enlighet därefter. Annars är risken stor att snarare skapa misstro än tillit. Detta kan i sin tur medföra ökat misstroende hos invånarna istället för motsatsen.

Medarbetarskap

Medarbetare som prioriterar samverkan i och utanför den egna organisationen

Kravprofiler med denna inriktning är allmänt vedertagna. Däremot är det tveksamt om verktygen finns för att kunna identifiera och erbjuda utveckling kring samverkan, relationsskapande och kommunikation. Det behövs snarare bättre instrument för rekrytering och utveckling i takt med att samverkan allt mer övergår i samskapande aktiviteter, inte minst tillsammans med invånare och andra aktörer.

Samverkanskompetens beskrivs enklast som förmåga att förstå vad andra förstår och handla utifrån denna förståelse. I detta sammanhang betyder det förmåga att utgå från nyttan i helhetsperspektivet, snarare än det egna perspektivet. Detta kräver förmåga att förstå olika sakkompetensers logik, samhällssyn, kunskapssyn, utgångspunkter för analys och specifika språk. Sådan kompetens möjliggör att helt olika perspektiv och förståelse kan kopplas samman och att identifiering av målkonflikter och dilemman blir en begriplig och naturlig del av de samverkansprocesser som uppstår.

Exempel på förståelse för olika logiker är regelverkens syn på resultaten av konsekvensbedömningar i den miljömässiga hållbarheten jämfört med den sociala hållbarheten. Miljökonsekvensbedömningar tar sin utgångspunkt i det direkt mätbara och ger besked om vad som får göras. De hanterar inte kompensationer. I sociala hållbarhetsbedömningar ingår däremot identifiering av kompensatoriska insatser.

Det finns fortfarande målkonflikter inom området. Helhetseende, samverkanskompetens och samskapandekompetens är inget som generellt belönas hos medarbetare. Vare sig den politiska styrningen eller organisationerna främjar eller belönar detta. Det innebär att det inte sällan efterfrågas kompetenser som mer matchar den rådande organisationen och strukturerna, än de som behövs för att kunna arbeta tvärsektoriellt och skapa långsiktighet.

I arbetet med ett utbildningskoncept, avseende samordningsfunktioner i komplexa tvärsektoriella frågor, identifierades vissa sakkompetenser med särskild betydelse för dem i organisationen som har i uppdrag att arbeta med tvärsektoriella frågor. De behöver ha processförståelse, vara kunniga i att leda förståelsebaserade processer, ha implementeringskunskaper, vara skickliga i dialoger samt ha förmåga att samexistera och samverka med andra sakkunskapsområden. Gemensamma förståelsebaserade processer med olika sakkunskaper har visat sig framgångsrika

Förmåga till ett helhetsseende med samtidig insikt om delarnas betydelse behöver lyftas som en medarbetarkompetens. Det gäller också förståelse av vilka funktioner som behöver inneha denna kompetens/egenskap. Utifrån folkhälsans matrisuppdrag ser vi att det ofta finns för lite kompetens utanför själva sakområdet. Något som även bekräftar bilden av en målkonflikt mellan horisontellt och vertikalt perspektiv.

Vår slutsats är att det behövs beslut som inte väjer för de komplexa och sammansatta insatser som är nödvändiga. Det finns en risk

för att sakkunskaperna tunnas ut och tjänstepersoner får ansvar för orimligt breda politikområden. Synergieffekter mellan olika sakområden bör identifieras och lyftas fram. I en tid när det förväntas förenkling och att en fråga i taget behandlas behöver komplexa samband beskrivas. Dessa kan ibland vara svåra att ta till sig.

Medskapande invånare

Medskapande invånare med mandat att delta och påverka i processer

Precis som i fallet med ledarskap befinner vi oss i början av en period med nödvändiga omvärderingar som kommer att kräva kraftfulla kulturförflyttningar och kommer att ta lång tid. De flesta exempel som nätverket kan lyfta fram, tar upp delaktighet där vi bjuder in till processer. Kulturförflyttning bland våra medlemsstäder och regioner ställer krav på deltagande i invånarnas processer på deras villkor. Detta kan innebära en mer ”demokratisk” demokrati baserad på involvering och gemensamt skapande. Ett av många ”dilemman” här är givetvis förhållandet till den representativa demokratin som vi alla är en del av.

När vi närmar oss det verkliga medskapandet måste vi fundera över vilka former utifrån kommuner och regioners demokratiska uppdrag och välfärdsuppdrag som behövs. Det måste leda till en ökad demokrati inte motsatsen. Medskapande bör inte avgränsas till professionella insatser som saknar direkt koppling till det demokratiska uppdraget. Medskapande kan inte endast handla om att bli bättre på att utföra serviceuppdraget. Det bygger alltid på vårt demokratiska uppdrag och kommer att påverka detta. Detta kan vara en av anledningarna till att vi mestadels arbetar med delaktighet istället även om vi är helt övertygade om att nästa steg måste tas.

Falun har arbetat tillsammans med eleverna vid utformningen av sina skolgårdar.

Region Halland arbetar mycket med invånardialog som metod, bland annat med funktionsnedsatta unga vuxna, för att få en tydligare bild av behov och åtgärder.

Helsingborgs arbetar med dialoger med ungdomar för att bättre kunna främja psykisk hälsa i skolan och på andra arenor.

Luleås utvecklingsplanearbete är exempel där invånarna arbetar fram lösningar utifrån förbättringsdelar för ett geografiskt område.

I **Malmö** har vid planering av Amiralstaden invånare varit delaktiga i olika workshops och processer med samskapande.

Skövde har med följeforskning studerat ungdomarnas delaktighet i de politiska besluten. Som ett resultat pekades skolor och mötesplatser som fritidsgårdar ut som underutnyttjade arenor för ungas delaktighet. I ett uppföljande projekt har kommunen arbetat med att stärka dessa arenor genom bland annat utbildning av personal och utveckling av nya arbetssätt för elevrådsarbete.

Region Östergötland genomför årligen *Om mig,* en webbenkät om hälsa och livsstil till ungdomar i grund- och gymnasieskolan. Enkäten är ett samarbete mellan Region Östergötland, länets kommuner och Länsstyrelsen Östergötland och har tagits fram tillsammans med ungdomar i länet. Varje år deltar ungdomarna i framtagandet av frågor och i analysen av resultaten. (Region Östergötland Om mig)

Idag är allt färre människor intresserade av att själva delta i den politiska processen. Därför spelar civilsamhället en allt viktigare roll för att kanalisera olika synpunkter i den politiska styrprocessen. Europarådets ministerkommitté erkänner i dess rekommendation 14 av år 2007 att:*”... idéburna organisationers oumbärliga bidrag till utvecklingen och genomförandet av*

*demokrati och mänskliga rättigheter, i synnerhet genom främjande av allmänhetens medvetenhet och deltagande i det offentliga samhället samt säkrande av öppenhet och ansvarighet hos myndigheter." (*Europarådet 2009) Idéburna organisationers engagemang varierar utifrån intensiteten i deltagandet. Europarådet beskriver fyra nivåer för medverkan och deltagande, från lägst till högst aktivitet; information, samråd, dialog och partnerskap.

Region Östergötland har tillsammans med idéburen sektor ingått en överenskommelse om samverkan. Syftet med överenskommelsen är att utifrån en gemensam värdegrund, - skapa en utökad dialog, - tillsammans hitta lösningar på samhällsutmaningar, - underlätta samverkan och – öka kunskapen om respektive part. (Regional överenskommelse om samverkan mellan Region Östergötland och idéburen sektor i Östergötland 2018)

Diskussion

Styr- och ledningssystem är inte fasta strukturer, utan förändras. Nya styrsystem lanseras och prövas återkommande. Det som gällde i går gäller inte idag. Under arbetet med denna skrift har detta faktum återkommit med provocerande regelbundenhet. De exempel som lyfts fram blir inaktuella redan efter en kortare tid. Vi vågar oss därför på att göra en analys utifrån att de övergripande styr- och ledningssystemen växlar från tid till annan. Vi reflekterar över hur detta ska förstås och hur man skulle kunna tänka.

Hur kan vi beskriva detta? I tiden finns ett ständigt korsdrag av stora frågor som utmanar de lokala förmågorna att klimatkompensera och utjämna hälsoskillnaderna. De globala, likväl som de nationella ambitionerna, åtagandena och lagstiftningarna behöver omvandlas till insatser som påverkar såväl klimat som klyftor i positiv riktning. Samtidigt måste lokala och regionala utmaningar adresseras på ett sätt som blir tydligt för invånarna. Ett mycket stort antal övergripande mål används. För varje nytt styrsystem som sjösätts är alltid ambitionen att få alla perspektiv som påverkar i positiv riktning att samspela.

Vid de prioriteringar som sedan görs på regional och lokal nivå förloras ibland dessa kopplingar och samspelande perspektiv tappas bort. Behovet av förenklade budskap reducerar ibland komplexa sammanhang till en enda fråga. Många arbetar exempelvis idag med trygghet som en övergripande prioritering. Mer sällan ser man att detta i realiteten kopplas till perspektiven och bestämningarna i Agenda 2030 och de nationella folkhälsomålen.

Hur kan vi förstå detta? Mandatperioderna är korta och frågan är om det är rimligt att på fyra år ta sig an de utmaningar som Agenda 2030 och folkhälsomålet ger. Utmaningarna är tvärsektoriella och styrning och organisation av detta byggs över lång tid**.** Detta blir en hart när omöjlig kontext.

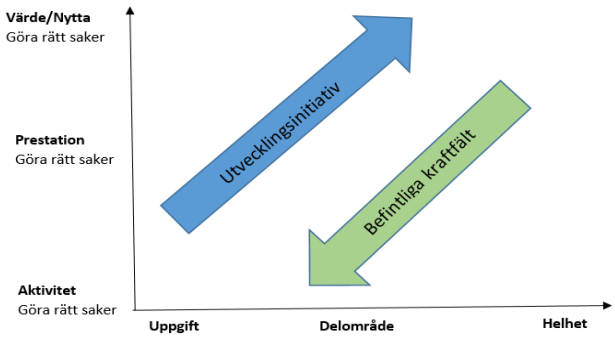
Regioner och kommuner arbetar alltid i sammanhang som är i ständig förändring.

Detta kräver mycket stor rörlighet, mottaglighet och samtidigt uthållighet. Det är en svår balans att hålla kvar en stadig plattform och samtidigt genomföra de förändringar som behövs. I verkligheten löser kommuner och regioner detta genom att börja om från början varje gång man byter system och/eller organisation. Varje gång med en fast tilltro till att ha funnit det optimala helt konstanta och eviga systemet att lösa utmaningarna. Innovationsprojekt används flitigt utan att det är tydligt identifierat vad som är innovativt eller vilken typ av innovationer som behövs.

Företeelsen att vidta ständiga omorganisationer istället för att skapa

hållbara men flexibla organisationer är ett hot mot långsiktigheten i arbetet. Den nu-kultur som lätt frodas idag hör inte hemma hos de långsiktiga frågorna. Vi får inte göra oss historielösa och därmed riskera att göra oss framtidslösa.

I en idéskrift om offentlig verksamhetsutveckling (Tankar Ekonomistyrningsverket 2014) beskrivs svårigheten med att bedriva verksamhetsutveckling genom kortsiktiga



satsningar och projekt. Om fokus på helheten tappas och befintliga krafter stävar mot avgränsade delområden uteblir verksamhetsförändringarna och bestående värden. Nedanstående figur illustrerar problematiken.

Fokus ligger inte på långsiktiga resultat. Det ställer sig mycket svårt att ha ett långsiktigt fokus om det begränsas till mandatperioden. Detta innebär i sin tur att inriktning på resultatet, som tar lång tid, ersätts av mer fragmenterade och kortsiktiga mål, som till en början kan se ut att vara långsiktiga.

Hur skulle man kunna tänka? Regioner och kommuner skulle kanske anta utmaningarna:

- Att forma system som faktiskt möter upp med både konstans och rörlighet. Ett system som tillåter oss att hålla i, hålla ut och utveckla. (Trollhättan)
- Att skapa politisk konsensus med förpliktigande över flera mandatperioder för mer långsiktiga frågor. Detta innebär att initialt lägga
- längre tid på förhandlingar och kompromissvilja. (Falun)
- Att arbeta med invånarna för att tillsammans skapa förståelse för vad som krävs för att nå resultat som utjämnar skillnader mellan grupper i samhället. (Luleå)

Hur skulle vägen fram kunna se ut, om man verkligen har system och organisering som matchar en ständig förändring? Fokus behöver ligga på att säkra utvärdering och uppföljning relaterade till målet att minska påverkbara klyftor. En analys av omvärldsförändringar behöver också ingå i en sådan utvärdering liksom invånarna utifrån deras perspektiv.

Ett systemtänkande behöver finnas. Där anpassas systemet till förändrade behov och förutsättningar. Systemet behöver ha säkrat både historiebärande lärdomar, lärdomar framåt och en inbyggd flexibilitet. Ett sådant system kommer att kräva innovationer när behoven uppstår.

Det politiska engagemanget är alltings början men organisatorisk matchning saknas. Under åren har Healthy Cities-nätverket återkommande insett vikten av engagemanget hos politiken. Vi ser dock att vi ofta missar den självklara matchningen i styrning och organisering. I beredning av ärenden används inte alltid konsekvensbedömningar. Den verkställande organisationen har ofta långa beslutsvägar. Centrala målkonflikter och andra dilemman blir därmed inte identifierade och presenterade. Detta leder till otillräckligt informerade beslutsunderlag och att strategier för lösningar kring målkonflikter inte utformas. Till detta kommer att organisationerna fortsätter hämta logiker och tillvägagångssätt som inte bottnar i det offentliga uppdraget, med nya inadekvata styr

och genomförandemodeller som följd. Det gör det omöjligt för politiken att följa upp resultatet av fattade beslut kopplat till jämlik hälsa, jämställdhet och miljö. Politikens beslut måste vara tydliga för invånarna och bakgrunden till besluten transparenta.

Uppdrag från politiken. Svenska Healthy Cities-nätverkets erfarenheter av bristande matchning mellan de politiska besluten och styrning/organisering, har visat på behovet att fokusera på de politiska uppdragens processer. Dessa behöver ges synliga och begripliga utformning och inkludera alla invånare. Vi har därför via dialoger mellan politik och profession börjat undersöka vad som underlättar eller hindrar de goda politiska uppdragen som kan tackla jämlikhetsutmaningen. Vi följer nu några sådana processer hos våra medlemmar med syfte att:

- Tydligt identifiera vilka processer som är avgörande för att stärka de politiska uppdragen.
- Undersöka i vilken mån dessa processer finns på plats.
- Undersöka vilka faktorer i dessa processer som avgör om beslutens genomförande är långsiktiga.
- Undersöka vilka faktorer i dessa processer som underlättar/avgör om beslut och genomförande skapar förutsättningar för en ökad jämlikhet i hälsa.

Vi kommer att undersöka rollen som nätverket kan spela, för att skapa denna fördjupade förståelse och påverka en positiv utveckling av dessa processer**.**

Helhetens svårighet att göra sig begriplig. Hur ska vi tänka? Tillbaka till resonemanget om horisontellt och vertikalt perspektiv. Vi ser hos våra medlemmar en allt större medvetenhet, men också ödmjukhet, kring att vi inte kan lösa de stora utmaningarna styckevis och i stuprör. Inte heller kan de lösas utifrån ett paraplyperspektiv med starka övergripande strukturer utan att tillräcklig förstå den kulturförflyttning i alla perspektiv och på alla nivåer som krävs. Vi påstår att alla perspektiv måste finnas med samtidigt och detta kommer kräva stor medvetenhet.

Vi behöver identifiera vilka funktioner i våra organisationer som rör sig ledigt mellan att se alla delar, förstå hur dessa adderar till helheten och samtidigt ser hur helheten stärker delarna. Dessa kompetenser kommer vi behöva framöver på alla nivåer. Vidare kommer kompetenser som kan skapa relationer vara hårdvaluta framöver, just på grund av att vi måste kunna ”kulturförflytta” oss.

På vägen från ord till handling behöver alla parter vara med från början. Skickliga och engagerande politiker och strateger är viktiga när konflikter mellan ”mjuka och hårda” frågor ska hanteras. Utmaningen är att få ihop samhällsperspektivet med befolkningsperspektivet och ekonomin.

Implementering av det tvärsektoriella arbetet måste ske och strävan efter gemensamma insikter är central. Gemensamma forum och synliggörande av samarbetsbehoven på den gemensamma resan är nödvändiga.

Ett annat perspektiv för helheten är samhällsekonomin. Samhällsinvesteringar kan vara av olika slag: infrastruktur så som hus eller vägar, sociala investeringar som i hälsofrämjande och förebyggande insatser eller investeringar i kulturellt kapital. Här råder olika ekonomiska förutsättningar där investeringar i infrastruktur är långsiktiga och budgeteras över flera år. Sociala investeringar är fortfarande omtvistade men det förebyggande arbetet försvagas av att finansieras inom årlig budget. Eftersom sociala investeringar inte som annat socialt arbete är reglerat i lag, nedprioriteras ofta främjande och förebyggande insatser. Detta leder i sin tur till uppskjutna kostnader och ökat

mänskligt lidande. Här krävs en långsiktighet och politisk konsensus kring betydelsen av förebyggande arbete för att nå målsättningen om en god och jämlik hälsa inom en generation. Social hållbarhet kräver nya finansieringsmodeller.

Det är inte antingen eller utan både och. Varje sakområde, som exempelvis folkhälsovetenskap måste existera som eget sakområde tillsammans med andra. Folkhälsofrågorna måste styras, både som ett sakområde och ett område som går på tvärs tillsammans med andra sakområde. Styrning ställer krav på strategisk kompetens som innebär att både vara sakkunnig inom folkhälsa och att samtidigt kunna agera som processledare. Det är inte antingen eller utan både och. Idag ser vi att sakkompetensen tunnas ut och samma personer förväntas vara sakkunniga inom en mängd olika områden. Detta förflackar styrningen av arbetet och kan leda till kortsiktiga och oinformerade beslut. Kunskapen om att identifiera såväl målkonflikter som konsekvenser av olika beslut riskerar att försvagas. Bristen på strategisk kompetens blir ännu allvarligare då mandatperioderna löper över fyra år. Kontinuiteten måste bäras av tjänstepersoner, vilka i värsta fall ska arbeta med långsiktiga frågor utan att ha relevant sakkompetens. Det är också alltför vanligt att långsiktiga frågor görs till projekt av samma skäl.

Utvärdering inte bara uppföljning. Ett av de områden som troligen påverkats mest negativt av New public management (NPM) är utvärdering av allt från styrmodeller till insatser. I botten ligger bristen på analys, eftersom den inte på samma sätt efterfrågas inom NPM. Flera av de aktörer som under senare år haft uppdrag utifrån folkhälsa och de globala målen som Kommissionen för jämlik hälsa och Statistiska centralbyrån pekar på utvärdering som ett av Sveriges största utvecklingsområden. De beskriver ett behov av tydligt nationellt stöd med infrastrukturer för utvärdering.

Det är inte försvarbart att vi fortsätter som tidigare. NPM är direkt olämpligt för styrning och ledning av tvärsektoriella processer och komplexa sammanhang. Trender kommer och går, men det offentliga uppdragets två kärnuppdrag; demokrati och välfärdstjänster består. Tvärsektoriellt beslutsfattande bygger på att pröva och utvärdera hur det offentliga uppdraget fungerar. Det är ironiskt att hanteringen av långsiktighet och tvärsektoriellt arbete inte utvärderas, när vi ser utmaningar som handlar om mänsklighetens och samhällets överlevnad.

Vi i nätverket konstaterar att vårt samarbete med universitet och högskola ökar när det gäller utvärderingar. Under tiden som nya angreppssätt prövas, bidrar utvärderingen till ständig utveckling.

Målkonflikter och tillitsbaserad styrning. En oönskad konsekvens av dagens styrmetoder, både för det demokratiska uppdraget och välfärdsuppdraget, är att vare sig profession eller politik identifierar målkonflikter som är centrala för just långsiktiga lösningar. NPM har inte inbjudit till problematiseringar eller respekt för frågornas komplexitet. Diskussioner om målkonflikter har istället tenderat att bedömas som något som försvårar lösningar. Komplext har helt felaktigt blivit synonymt med komplicerat. Vi har vid flera tillfällen nämnt kulturförflyttning kopplat bland annat till tillitsbaserad styrning. Vikten av att identifiera målkonflikter har även återkommit. Synliggörandet av målkonflikter och tillit i styrning är beroende av varandra. Om vi inte börjar med konsekvensbedömningar som identifierar målkonflikter kommer vi skapa misstro i stället för tillit. Hur ska invånarna då vilja vara en del av lösningen?

Invånarna. Invånarnas roll är på väg att förändras i relation både till de beslut som fattas och i utformningen av de välfärdstjänster som levereras. Begrepp som medskapande invånare används speciellt i utformningen av välfärdstjänsterna. Detta innebär att invånarna blir en aktiv del i välfärdsuppdraget. Samtidigt förändras både professionens och de förtroendevaldas roller och demokratiuppdraget förändras i takt med att transparensen ökar. Invånarna kommer att bli allt mer involverade i beslutsprocesserna. Analyser och diskussioner behöver göras utifrån vilka konsekvenser detta får - inte minst för det politiska uppdraget i kommuner och regioner.

Generationsmålets utmaning. Det krävs betydande förändringar i förståelsen av vad hälsans bestämningsfaktorer faktiskt innebär för att inom en generation kunna ta bort de påverkbara skillnaderna i hälsa. Det innebär att en djupare förståelse för människors olika livsvillkor behövs. Satsningar på exempelvis fysisk aktivitet måste nå olika grupper i befolkningen utifrån deras förutsättningar. Detta kräver i sin tur kartläggningar och analys av olika invånargruppers livsvillkor och hur dessa skiljer sig från varandra. Ensidiga satsningar på enskilda livsstilsfaktorer riskerar att leda till ökade hälsoklyftor i befolkningen. I nätverket ser vi att en förenklad bild av folkhälsa reducerad till riskfaktorer och riskbeteende breder ut sig. Stora samhällsutmaningar förminskas därmed och det bidrar till en naiv tilltro till tekniska lösningar och manualbaserad förståelse.

Det svenska folkhälsomålet och dess målområden, antagna av riksdagen 2018, pekar direkt på bestämningsfaktorernas betydelse och kopplingarna till Agenda 2030. Goda förutsättningar finns därmed för ökad förståelse för vad som kan minska klyftor i stället för att öka dem.

Tillitsfrämjande och hälsofrämjande styrning och ledning är två sidor av samma mynt. Det är ett allvarligt problem att den höga tillit som hittills kännetecknat våra invånares förhållande till samhället och varandra har minskat. Tillitsbrist kan inte åtgärdas med tekniska lösningar. Manualer kan inte ensamma skapa den förståelse som leder till förändring. Det behövs en tillit till invånarnas, professionens och de förtroendevaldas förmåga att förstå, tänka själva och därefter agera gemensamt.

Källor

Agenda 2030: Att förändra vår värld: Agenda 2030 för hållbar utveckling. FN 2015) https://www.regeringen.se/regeringens-politik/globala-malen-och-agenda-2030/

Agenda 2030: Handlingsplan Agenda 2030 2018-2020. Fi 2018:3. https://www.regeringen.se/49e20a/contentassets/60a67ba0ec8a4f27b04cc4098fa6f9fa/handlingsplan-agenda-2030.pdf

Agenda 2030: Copenhagen Consensus: http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/urban-health/publications/2018/copenhagen-consensus-of-mayors.-healthier-and-happier-cities-for-all-2018

Erikson Viktor: examensarbete Halmstad högskola 2014

Europarådet: Europeisk kod för idéburna organisationers medverkan i beslutsprocessen Europarådets INGO-konferens 2009 http://overenskommelsen.se/wp-content/uploads/2014/11/eu_koden.pdf"

Healthy Cities. Nationella svenska Healthy Cities-nätverket. Medlemmar (2020): Borås, Falun, Halmstad, Helsingborg, Huddinge, Norrköping, Luleå, Lund, Malmö, Region Skåne, Region Östergötland, Skövde, Trollhättan, Uppsala, Vara, Västra götalandsregionen, Växjö, Östersund. www.healthycities.se

Healthy Cities. Europeiskt nätverk inom Världshälsoorganisationen http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/urban-health/who-european-healthy-cities-network

Hornstrup & Johansen: Strategic relational leadership – a systemic approach to change; Jody Hoffer Gittell: High Performance Healthcare. 2013

Kommissionen för en jämlik hälsa: En god och jämlik hälsa – en utvecklad folkhälsopolitik. Proposition 2017/18:249. https://www.regeringen.se/498282/contentassets/8d6fca158ec0498491f21f7c1cb2fe6d/prop.-2017_18_249-god-och-jamlik-halsa--en-utvecklad-folkhalsopolitik.pdf

Kommissionen för en jämlik hälsa: För en god och jämlik hälsa - En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. Delbetänkande av Kommissionen för jämlik hälsa. (SOU 2017:4)

Kommissionen för en jämlik hälsa: Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Slutbetänkande av kommissionen för jämlik hälsa (SOU 2017:47) http://www.sou.gov.se/

Ledarskap för hållbar utveckling. Agenda 2030 i kommuner och regioner. SKL 2019

Luleå 2020 Översiktsplan www.lulea.se/op2020.

Nordqvist Freja: Framgångsfaktorer och utmaningar vid implementering av folkhälsosatsningar 2017

På tvären- styrning av tvärsektoriella frågor, Statskontoret 2006:13. http://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/2006/pa-tvaren---styrning-av-tvarsektoriella-fragor/

Regeringsformen 1 kap 2§ (SFS nr: 1974:152) http://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=1974:152

Region Östergötland: Om mig.
https://vardgivarwebb.regionostergotland.se/Startsida/Verksamheter/Halso--och-vardutvecklingscentrum/Verksamhetsutveckling-Vard-och-Halsa/Halsoframjande/Ungdomsenkat---Om-mig/

Region Östergötland: Östgötakommissionens slutrapport 2014
https://vardgivarwebb.regionostergotland.se/pages/266425/Folkhalsorapport.pdf

Region Östergötland: Regional överenskommelse om samverkan mellan Region Östergötland och idéburen sektor i Östergötland 2018

Regional överenskommelse om samverkan mellan Region Östergötland och idéburen sektor i Östergötland 2018)
https://dokument.regionostergotland.se/regsam/Samhällsbyggnad/Regional%20överenskommelse.pdf

Den statliga värdegrunden. Statskontoret 2019:
http://www.statskontoret.se/forvaltningskultur/rollen-som-statsanstalld/den-statliga-vardegrunden/

Tankar om styrning och verksamhetsutveckling i statsförvaltningen. Ekonomistyrningsverket 2014:43
https://www.esv.se/contentassets/5220169b2946434da71c61d858f6c306/2014-43-tankar-om-styrning-och-verksamhetsutveckling-i-statsforvaltningen.pdf

Tillitsdelegationen: Kommittédirektiv: Tillit i styrningen Dir 2016:51.
https://tillitsdelegationen.se/vart-uppdrag-2/

Tillitsdelegationen: Med tillit växer handlingsutrymmet– tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn Huvudbetänkande av Tillitsdelegationens. SOU 2018:47:
https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2018/06/sou-201847/

Tillitsdelegationen: Bringselius: Kultur och värdegrundsarbete ur ett tillitsperspektiv" Rapport 2019:06. https://tillitsdelegationen.se/wp-content/uploads/2019/10/kultur-och-vrdegrundsarbete-ur-ett-tillitsperspektiv.pdf