

– FoUI RAPPORT 94:2023 –

# ”Vi tjänar alla på det här, men inte i varje fråga”

Om kapaciteten för att samverka - och hur  
samverkan kan skapa kapacitet

---

Johan Hörnemalm



FoUI  
**NORRBOTTENS  
KOMMUNER**

**Norrbottens Kommuner**

Skeppsbrogatan 6, Luleå. Telefon: 0920-20 54 00



## Förord

Föreliggande rapport ingår som en del i ett utvecklingsarbete kring organisatorisk samverkan som aktualiserades av Norrbottens Kommuners styrelse senhösten 2021. Utvecklingsarbetet har innefattat framtagande av bland annat vision och målbild samt gemensam processbeskrivning för hur samverkansinitiativ ska beredas i ordinarie strukturer. En central del av arbetet har genomförts av en arbetsgrupp (Arbetsgruppen för framtida organisatorisk samverkan) där företrädare från tio av länets kommuner har ingått. I denna grupp lyftes behovet av att ”fånga upp” och sammanställa erfarenheter och framgångsfaktorer av pågående samverkan runtom i länet.

Förhoppningen är att denna sammanställning i rapportform ska bidra till lärande bland kommuner och andra intressenter, med huvudfokus på viktiga avvägningar och förutsättningar för långsiktig organisering. Det finns många olika typer av samverkan idag där länets kommuner är involverade. Vissa är uppbyggda som lösliga nätverk, andra mer formaliserade med organisation kring särskilt verksamhetsområde. Denna rapport kan förhoppningsvis utgöra en pusselbit i att tillvarata viktiga lärdomar och skapa lärandemöjligheter som kan underlätta organiseringen framöver.

Rapporten är ingen uttömmande kartläggning med ambition att ”fånga” all den kommun-samverkan som pågår. Underlaget är en delmängd av all den samverkan som pågår och utgår i första hand från de kommuner som funnits representerade i Arbetsgruppen för framtida organisatorisk samverkan. Fördjupningar har gjorts kring vissa samverkanskonstellationer som lyfts fram i genomförda intervjuer. Fokus i rapporten ligger på förberedelse/mobilisering, samverkansorganisation samt ledarskap och styrning i samverkan. Särskild vikt har lagts vid centrala avvägningar inom dessa temaområden och vad intervjupersonerna bedömer vara nyckelfaktorer för god och långsiktig samverkan.

## Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	1
<b>Inledning</b> .....	2
<b>Rapportens genomförande</b> .....	2
<b>Utgångspunkter kring samverkan</b> .....	3
<b>Viktiga avvägningar i samverkan</b> .....	5
”Ensam är inte stark...” .....	5
Framväxten av samverkan .....	6
Behov, drivkrafter och nytta .....	7
<b>Samverkansbyggande och organisering</b> .....	8
Problembild och målarbete .....	8
Bilden av samverkan .....	10
Att bygga och resurssätta .....	12
<b>Samverkansbyggande och ledarskap</b> .....	14
Samverkansledning och organisering .....	14
Dialog med politik och politisk styrning kring samverkan .....	16
<b>Sammanfattande slutsatser</b> .....	17
Viktiga avvägningar och nyckelfaktorer för långsiktighet .....	17
<b>Referenser</b> .....	21

## Sammanfattning

Ett utvecklingsarbete pågår i länet kring framtida organisatorisk samverkan, där Norrbottens Kommuner har en samordnande roll. För att skapa lärandemöjligheter utifrån den befintliga kommunsamverkan som drivs, har Norrbottens Kommuner inventerat och sammanställt samverkanserfarenheter från företrädare i nio kommuner. Detta i kombination med fördjupning i tre olika samverkansorganisationer.

Resultaten visar att kommunerna är involverade i många olika typer av samverkan. Även om tyngdpunkten ligger på driftsinriktad avtalssamverkan, finns i de olika samverkansorganisationerna ofta även gemensamma arbeten kring långsiktig samhällsutveckling. Utforskande samarbeten av olika slag är också vanligt förekommande. Resurssättningen för att arbeta med samverkan strategiskt är i regel begränsad, internt i kommunerna såväl som i samverkansorganisationerna. Det är även ovanligt att kommunerna går in i samverkan – eller söker samverkan med andra – utifrån en uttalad långsiktig behovsbild eller strategi. Kommunföreträdarna beskriver dock ett långsiktigt nyttoperspektiv där kompetensförsörjningen förenar kommunerna och kräver insatser över längre tid, på flera olika fronter. Det långsiktiga nyttoperspektivet stärks av en utbredd politisk uppbackning kring samverkan. Denna bygger framför allt på insikter om det utmanande läget kring välfärdens kompetensförsörjning.

När det gäller organisering anses det allmänt vara viktigt med försiktighet kring att bygga samverkansstrukturer. För att formalisera samverkan är det vanligt att arbeta med riktningsgivande principer. Sådana principer kan tydliggöra ansvar och kostnader, men även förväntningar kring själva samspelet. Här spelar även uttalade drivkrafter och ingångsvärden från de ingående organisationerna en viktig roll. Samordnarfunktioner anses ha stor betydelse, men utmaningar finns kring att mobilisera resurser för koordinering och processledning. Detta ställer i sin tur stora krav på organisationernas interna processarbete och genomtänkt representantskap. I rapporten ges exempel på olika nyckelfaktorer som kan användas som dialogunderlag när samverkan ska byggas. Nyckelfaktorerna syftar dels till en god förberedelse och mobilisering internt i de inblandade organisationerna, dels stabilt och värdeskapande samspel i själva samverkansprocessen. De viktigaste ”nycklarna” för långsiktighet i samspelet mellan organisationerna är;

- **Gemensam målbild**  
*Vikten av att uttala drivkrafter och ingångsvärden samt att återkommande, över tid, arbeta med samverkansmålen*
- **Bästa möjliga medborgarservice**  
*Fokus på stärkt kärnverksamhet och förbättrade serviceförutsättningar utifrån medborgarbehov samt hållbar samhällsutveckling*
- **Att växla ledartröja**  
*Förutsättningar för aktivt agerande i samverkansprocessen där aktörerna kan växeldra och dela ansvarsroller i olika frågor*
- **Erkänd och känd kostnadsfördelning**  
*Uttalade förväntningar kring bland annat fördelning av kostnader, resurser och samverkansbeteende. Kan formaliseras genom riktningsgivande principer eller hörnstenar*
- **Långsiktigt nyttoperspektiv**  
*Ett längre perspektiv på nyttan av samverkan där flera olika parametrar vägs in. Kan vara stärkt kärnverksamhet, men även utforskande och samhällsutvecklande insatser*

## Inledning

Under hösten/vintern 2021 och våren 2022 har en arbetsgrupp med företrädare från tio av länets 14 kommuner träffats kring målbild för organisatorisk samverkan, behovsområden samt processbeskrivning för hantering av samverkansidéer och förslag. Utvecklingsarbetet har utgått från initiativ och beslut i Norrbottens Kommuners styrelse. Norrbottens Kommuner har haft rollen att samordna, administrera och följa upp utvecklingsarbetet. I den rollen har det även ingått att upprätta processbeskrivning samt främja lärande mellan kommunerna genom att samla och synliggöra erfarenheter.

Vid arbetsgruppens träffar lyftes behovet av en klarare nulägesbild kring den samverkan som redan pågår. Detta föranledde att Norrbottens Kommuner påbörjade ett uppdrag med att inventera och sammanställa samverkanserfarenheter. Uppdraget har bedömts vara viktigt för att kunna tillvarata och förstärka befintlig samverkan. Genom att inhämta erfarenheter och sammanställa framgångsfaktorer skapas möjligheter till överblick, delande av lärdomar och långsiktig organisering.

## Rapportens genomförande

Underlaget till rapporten bygger på intervjuer med 12 kommunföreträdare (tjänstepersoner) från nio kommuner samt olika skriftliga källor som bedömts vara relevanta. De skriftliga källorna har utgjorts av exempelvis verksamhetsbeskrivningar, avsiktsförklaringar, policys, planer, informations- och marknadsföringsmaterial och så vidare.

Den stora merparten av intervjuerna har genomförts med kommunrepresentanter som ingår i den arbetsgrupp för organisatorisk samverkan som nämns ovan. Intervjupersonerna har sinsemellan olika roller (till exempel kommunchef, strateg, utredare osv.), men har gemensamt att de samtliga tillhör kommunstab eller kommunledning. Kommunerna som ingår i rapporten (se tabell till höger) representerar hela skalan, från länets minsta inlandskommuner till de största kustkommunerna. Kommuner i alla länsdelar finns med i underlaget. Utöver kommunrepresentanter, har intervjuer skett med personer i nyckelroller inom tre samverkansorganisationer som byggts upp på olika vis; kommunalförbund, gemensam nämnd och avtalssamverkan.

Intervjuerna har genomförts digitalt via Teams under april, maj och juni månad 2022. Frågorna som ställts har utgått från ett antal temaområden. Temaområdena återkom vid arbetsgruppens möten och har identifierats som viktiga i tidigare kunskapsöversikter (se t ex Mattisson & Thomasson 2019; Erlingsson m.fl. 2021; Erlingsson & Folkesson 2022). Detta med koppling till bland annat demokratiska värden, viktiga formella förutsättningar inom offentliga verksamheter samt möjligheter att uppnå effektivitetsvinster i samverkan.

**Tabell. Kommuner och samverkansorganisationer som ingår i rapporten.**

Kommuner	Samverkansorganisationer
Piteå, Älvsbyn, Luleå, Kiruna, Jokkmokk, Övertorneå, Haparanda, Arjeplog, Arvidsjaur	Region 10, Lapplands kommunalförbund, E-nämnden

Temaområdena som intervjuerna – och rapporten som sådan – fokuserar på är:

- Förberedelse och mobilisering
- Samverkansorganisationen (organisering av samverkan)
- Ledning och styrning
- Nyckelfaktorer för långsiktighet

Stor vikt har lagts vid viktiga balansgångar för att uppnå god och långsiktig samverkan. En viktig del för att skapa sammanhang vid intervjuerna har handlat om att först koppla till intervjupersonens samverkanserfarenheter utifrån den egna rollen, för att därefter övergå mer till samtal om organisationens samverkan. I uppdragets genomförande har viktiga delar varit att ”fånga” avvägningar när samverkan startas upp och drivs samt kopplingen till de ingående organisationerna och linjeverksamheterna.

## Utgångspunkter kring samverkan

Samverkan är ett ord som används i många sammanhang och med många olika innebörder, avsikter och syften. Det kan till exempel handla om skolsamverkan, där skolor knyter band till arbetslivsaktörer och lärosäten för att främja elevers intresse för högre studier. Andra gånger används samverkan för att beteckna ett framtidsytande utvecklingsarbete mellan olika sektioner i en idrottsförening, eller vård- och omsorgsprofessioners gemensamma arbetssätt kring en patient eller brukare. Många får även associationer till facklig samverkan, till exempel hur arbetsgivar- och arbetstagarrepresentanter arbetar för att säkerställa medbestämmande och en god arbetsmiljö.

Samverkan mellan organisationer är ett tema som blivit allt vanligare de senaste 15-20 åren. I näringslivet har det till exempel handlat om att gå ihop i strategiska allianser och nätverk för att skapa konkurrensfördelar inom ett produktområde eller en viss marknad. Inom offentlig sektor är drivkrafterna ofta att samla resurser (ekonomiska medel, insatsmöjligheter eller kompetenser till exempel) för att hantera en samhällsutmaning som ingen aktör enskilt maktar med. Utgångspunkten är då främst att främja allmänintresset och en önskvärd utveckling i samhället, men ibland kan samverkan även handla om att samla insatser kring vissa målgrupper av medborgare med särskilda stödbehov. I dessa sammanhang är det mycket vanligt att samverkan organiseras i projektform med stöd av externa medel, till exempel EUs struktur-fonder. En bit in på 2000-talet blev det populärt att tala om regionalpolitiskt driven samverkan över sektorsgränser, till exempel i form av s.k. Triple Helix-samverkan (senare quadruple Helix). Här handlar det om att organisera samverkan mellan forskning, näringsliv, offentlig sektor och idéburna verksamheter kring exempelvis miljö- och samhällsutvecklingsutmaningar. Ett sätt att ytterligare lyfta sektorsöverskridande samhällsnyttiga samarbeten har varit att skapa miljöer för 'social innovation' på flera håll runtom i landet.<sup>1</sup>

---

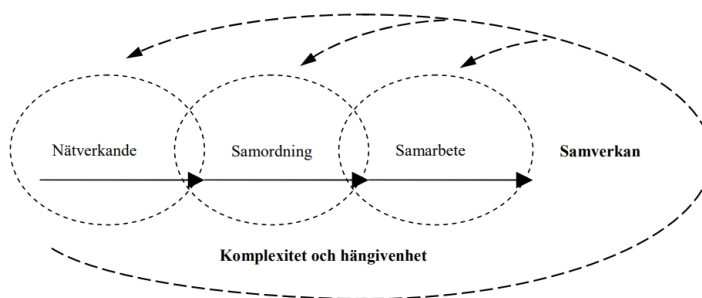
<sup>1</sup> Med stöd av Vinnova har mötesplatser för social innovation (MSI) utvecklats med bas på universiteten i Malmö, Jönköping, Luleå, Umeå och Örebro. Dessa ska främja kunskapsutveckling och samverkan för socialt innovativa samhällslösningar och socialt företagande.

Oavsett sammanhang talar man oftast om samverkan när olika aktörer går samman över gränser med sikte på ett gemensamt mål eller intresse. Inbyggt i samverkan finns i regel förväntningar om att kunna göra sin röst hörd och bidra i ömsesidigt utbyte i linje med gemensamt formulerade mål (jfr Hirschman 1970). Samverkan ställer stora krav på intressekompromisser och lojalitet, gemensam målformulering och dialoginriktad kommunikation. Vissa forskare har till och med gått så långt som att prata om att samverkan i nätverk bygger på en annan logik än när vi agerar utifrån linjeorganisationens befattningar och mandat (hierarki) eller affärsintressen (marknad) (se till exempel Powell, 1991).

När det gäller kommunal verksamhet är det vanligt att vi talar om *interkommunal samverkan* (se till exempel Mattisson & Thomasson 2019) eller *mellankommunal samverkan* (till exempel Erlingsson m.fl. 2021; Erlingsson & Folkesson 2022). Gemensamt är att kommunorganisationer samordnar och driver verksamhet tillsammans, över kommunernas administrativa gränser. Ifall vi fokuserar på reguljär verksamhet med långsiktigt syfte (dvs. inte projekt) sker detta vanligen på så vis att kommunerna organiserar gemensam nämnd eller kommunalförbund, eller samverkar genom avtal. I denna rapport används begreppet *kommunsamverkan* som ett samlingsbegrepp för att

beskriva den samverkan som sker mellan kommuner för att lösa gemensamma drifts- och utvecklingsbehov. Samverkan som förändrings- och utvecklingsstrategi är mer komplex och hängivenhetskrävande än till exempel nätverkande, samordning och samarbete (se modell 1, till höger).<sup>2</sup> För att uppnå långsiktig samverkan krävs i regel att ett ramverk utarbetas mellan aktörerna kring utbyte, ansvar, resurser och risker. Ett sådant utarbetat ramverk kan sedan, över tid, underlätta att enskilda representanter eller grupper nätverkar eller genomför samordnade aktiviteter i olika frågor där behov uppstår.

**Modell 1. Samverkan som förändrings- och utvecklingsstrategi, ett ramverk.**



Inom offentlig sektor ställs stora förhoppningar till kommunsamverkan för att kunna möta utmaningar i att leverera service och välfärd utifrån lokala skillnader i demografi och befolkningsutveckling (SOU 2020: 8, Dir. 2021: 110). Vikten av ökad samverkan för att stärka drifts- och utvecklingskapacitet nämns ofta med nära koppling till innovationsarbete och digitalisering. Att stärka välfärdsprofessionernas utrymme för innovativa arbetsmetoder och öka användningen av digitala lösningar och välfärdsteknik har varit återkommande teman de senaste åren (Tillitsdelegationen SOU 2019: 43, Välfärdskommissionen Fi2021). Samverkan över organisationsgränser blir även allt viktigare utifrån samhällsutmaningar med stor komplexitet, till exempel med koppling till klimatställning, social inkludering och samhälls-

<sup>2</sup> Om du tycker modellen är intressant kan du läsa mer i "Samverkan är ett magiskt ord – motstridiga ambitioner och ideal i nätverksorganisering", Hörnemalm 2008, s. 49-54.



tillit. Här blir det centralt för kommuner att bygga samverkan utifrån flera olika uppdrag. Dels för att säkra och stärka service till medborgarna, dels för att främja en demokratisk och hållbar samhällsutveckling (se SKR 2020). Försöksverksamheter och olika typer av innovationsplattformar där kommuner har en central roll blir allt vanligare, inte minst i frågor som rör samhällsbyggande och hållbar utveckling (Vinnova 2019; Mukhtar-Landgren 2019; Gustafsson m.fl. 2022)

## Viktiga avvägningar i samverkan

### ”Ensam är inte stark...”

Många olika former av gemensamma initiativ och samarbeten förekommer hos de aktuella kommunerna. På en öppen fråga om hur samverkansföretagena med andra kommuner ser ut nämner

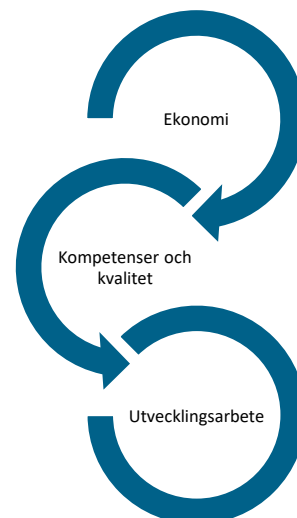
intervjupersonerna i regel mellan 10-15 olika exempel av större eller mindre omfattning, lång- eller mer kort-siktig karaktär. Det handlar till exempel om överförmyndarverksamhet, budget- och skuldrådgivning, räddningstjänst, lönehandläggning, telefonväxel, miljöinspektörer/miljötillsyn, missbruksvård, personliga ombud, bostadsanpassning, alkoholhandläggning, gymnasie- och vuxenutbildning, elevhälsa, IT-system och IT-support, GIS, Vatten- och avloppsfrågor, måltidsservice med mera. Utöver frågor som rör samverkanslösningar för verksamhetsdrift förekommer gemensamma upphandlingar, utbildningssamarbeten för olika yrkesgrupper, marknadsföringskampanjer för att stärka platsvarumärke samt tidsbegränsade samhällsutvecklingsprojekt av varierande slag. Sammanfattningsvis är det vanligast med samverkan för att

säkra/stärka drift av kärnverksamhet som kopplar till olika former av myndighetsutövning. En stark gemensam nämnare är utmaningarna att rekrytera och bibehålla specialistkompetenser. De allra flesta kommuner ingår dock, parallellt, i flertalet samarbeten eller samverkansorganisationer. Utöver samverkanslösningar kring mer omedelbara operativa verksamhetsbehov, går kommuner samman för att långsiktigt stärka samhällsutvecklingen i viss riktning (se modell 2). Det handlar både om att stärka utvecklingsförmågan inom vissa fokusområden och att utöva påverkan regionalt och nationellt. Vanligt här är frågor som kopplar till näringslivsutveckling, turism, samhällsservice, förutsättningar för husbyggande samt infrastruktur i form av till exempel bredband och vägnät.

Även om de geografiska och demografiska förutsättningarna ser olika ut i kommunerna finns en överensstämmande bild där det är en självklarhet att söka samarbeten och samverkan.

Beroenden finns idag över administrativa kommungränser som är så pass kännbara verksam-

**Modell 2. Illustration av olika inriktningar i samverkan.**



hetsmässigt att ”samverkan är ett måste” och ”grundsynen är att vi inte kommer att klara oss själva”. Vikten lyfts av att ”sömlöst hjälpa varandra” kring utmaningar och behov som uppstår. Några av intervjupersonerna beskriver en strävan att hela tiden ha tanken ”kan vi göra detta tillsammans med någon annan?” när förändringar uppstår i verksamheten, till exempel när en person med specialistfunktion slutar. Balansgången mellan att jobba med att öka den egna organisationens förmåga och samverkansförmågan tas upp som viktig, framför allt med koppling till myndighetsutövning. En hel del anses vara möjligt att göra med den egna organisationens förmåga när det gäller användning av modern teknik och utveckling av arbetsätt. I vissa fall kan detta delvis avhjälpa behovet. Även när det gäller tekniska lösningar finns dock ofta beroenden över kommungränser, exempelvis kring gemensamma systemlösningar, rekrytering av specialistkompetenser med koppling till digitalisering och datasäkerhet osv.

## Framväxten av samverkan

Den stora merparten av kommunerna saknar uttalad strategi eller framåtsyftande inriktning kring organisatorisk samverkan. Det tillhör även ovanligheterna att kommunerna har interna behovsdialoger och gör strategiska prioriteringar kring samverkan. Frågan om samverkan beskrivs av många som ”ganska händelsestyrd” utifrån verksamhetsbehov, men har allmänt sett hög prioritet vid ledningsgruppsmöten på kommunledningsnivå. Inom vissa samverkansorganisationer, till exempel R10, samlar man årligen tjänstepersoner och politiker för dialog om fokusområden för samverkan. Vid sådana dialogtillfällen sker även uppföljning kring fjolårets prioriterade områden och uppnådda resultat. Detta bidrar enligt kommunrepresentanter både till grundförankring i organisationerna samt riktning och framdrift i själva samverkansprocessen.

Framväxten av samverkan bygger till stor del på återkommande kontakter mellan olika funktioner i kommunerna. Här spelar kommunövergripande mötesytor och forum en stor roll som en ’startbana’ för framför allt avtalssamverkan. Flertalet av intervjupersonerna pekar i det sammanhanget på betydelsen av aktiva behovsägare i verksamheterna och att ”många är involverade på många nivåer i organisationerna”. Här är en gemensam erfarenhet att samverkan, utöver ledarkontakter, även bör omfatta kommunstrategiska nätverk och verksamhetskontakter över organisationsgränser. I annat fall finns stora sårbarhetsrisker där samverkan blir personberoende och inte ’landas’ ordentligt i organisationen, vilket kan påverka förutsättningarna för nyttorealiserings. En väldigt central balansgång som återkommande kommer till uttryck i intervjuerna är balansen mellan å ena sidan samverkan kring *strategisk utveckling och påverkan* och, å andra sidan, *omedelbara driftsbehov* för att säkra/stärka kärnverksamhet. I detta avseende tvingas man jobba på flera fronter samtidigt i samverkan, både problemlösande ’här och nu’ och främjande med sikte på en önskvärd samhällsutveckling.

Olika samverkansorganisationer kan också fylla varierande huvudsyften för en enskild kommun. Exempel finns på kommuner som ingår i flera olika samverkansorganisationer som var för sig har olika tyngdpunkt när det gäller att lösa operativa verksamhetsbehov respektive främja strategisk utveckling och påverkansarbete. Organisationerna blir på så vis komplementära för den aktuella kommunen och kan fylla olika funktioner i att stärka välfärd och service samt samhällsutveckling. Det ena ”benet” för dessa kommuner handlar om behovsdialog och

samverkansöverenskommelser för att lösa aktuella driftsutmaningar, det andra betonar ett mer långsiktigt stärkande av utvecklingskapacitet gemensamma strategiska satsningar och strukturpåverkan. Här skulle man kunna tala om *driftsinriktad samverkan* och *strategisk samverkan*. De allra flesta samverkansorganisationer står på flera ben, med inslag av både driftsinriktad avtalssamverkan och insatser för strategisk utveckling och påverkan.

Läns- och landsgränser ses ofta inte som hinder för samverkan med andra kommuner. Om och hur man hittar samverkansmöjligheter beror snarare på i vilken omfattning man delar liknande utmaningar och har beroenden utifrån gemensamma intressen och värden (till exempel naturresurser och fysisk eller digital infrastruktur).

## Behov, drivkrafter och nytta

När det handlar om arbetet med samverkansbehov och hur drivkrafter förenas och synkas i samverkan framkommer övergripande en gemensam syn kring vikten av de tidiga faserna, interna dialogprocesser och ingångsvärden. Utgångsläget skiljer sig dock åt mellan olika samverkansorganisationer beroende på hur pass stora skillnader det finns mellan kommunerna vad gäller strukturella bakgrundsfaktorer. Påverkande faktorer som formar ingångsvärden i samverkan kan till exempel vara kommunstorlek, geografiskt utgångsläge, demografisk utveckling samt hur den lokala arbetsmarknaden ser ut.

I samverkansorganisationer där skillnaderna mellan kommunerna är mindre beskrivs behoven inte vara särskilt stora av att formalisera – och återkommande stämma av – gemensamma mål, förväntningar och strategisk riktning i samverkan. Det anses räcka långt att man tillser att arenor finns mellan kommunrepresentanter för att lyfta och följa upp behovsområden och att det finns *”en levande problematisering utifrån det som dyker upp”*. Detta mot bakgrund av att *”det viktigaste för att hitta samverkan är att man träffas över gränserna”*, där en samordnande funktion kan bidra med en övergripande bild och helikopterperspektiv *”så att man inte hamnar i sitt eget rör”*. I grunden lyfts även vissa principer som bidrar till att påverka förhållningssätt hos kommunrepresentanterna och långsiktigt lägger en grund av trygghet och öppenhet i samverkansprocesserna. Det handlar till exempel om att;

- Den som lyfter behov ser till att *”bollen kommer i rullning”* (initial koordinering)
- Alla kommuner behöver inte *alltid* gå in i *alla* behovsområden
- Service är viktigast – inte arbetstillfällen. Fokus ligger på medborgarperspektivet och att lösa kompetenser tillsammans
- Tydlig och transparent fördelningsgrund för kostnader

Att arbeta fram riktninggivande grundprinciper som är försvarbara för alla samverkansparter anses överlag vara viktigt för att alla ska se gemensam nytta och för att hålla ihop en samverkansorganisation över tid. Bland principerna bedöms de två enskilt viktigaste vara en överenskommen och känd kostnadsfördelning samt fokusering på bästa möjliga leverans av service ur ett medborgarperspektiv. Sådan fokusering på att lösa medborgarservice gör att fördelning av arbetsplatser/tjänster mellan kommunerna blir en sekundär fråga. Även om behov ibland kan finnas hos enskilda kommuner att utveckla de lokala arbetsmarknadsmöjligheterna, anses det viktigt att *”man inte är för rädd om sin egen organisation”*. Kort sagt behövs ett vidvinkel-

perspektiv med förutsättningslös dialog kring vilken kommun som är bäst lämpad att nå framgång i rekrytering och drift av den verksamhet det kan handla om. Detta mot bakgrund av en problembild där *”det är kompetenser som är svårast, inte arbete”*.

I samverkansorganisationer där bakgrundsfaktorer varierar i högre grad lyfts det som väldigt centralt att inledningsvis – och fortlöpande över tid – lägga tid på dialog och uppföljning kring samverkansmål, drivkrafter och *”förväntansbild”*. Flera intervjupersoner poängterar vikten av klargjorda ingångsvärden för att man ska undvika målkonflikter och lägga grunden för ömsesidighet och tillit. I det sammanhanget menar många att framgång i själva samverkansprocessen till stor del är avhängig av goda interna processer. Återkommande hos intervjupersonerna är att lyfta betydelsen av att det finns många kopplingar mellan organisationerna som utgör samverkansparter. Det kan handla om att man inom ramen för den gemensamma samverkansorganisationen tillskapar forum för behovsdialog för flera olika verksamhetsområden och kategorier av tjänstepersoner. Detta utgör en viktig del i att säkerställa att *”man bottnar i drivkrafterna på hemmaplan”* och att *”samverkan de facto bygger på faktiska behov”*. Enligt dessa resonemang bör man inte gena i kurvorna i de tidiga faserna, utan lägga tid och resurser på att stödja aktiva behovsägare i den egna organisationens verksamheter. Något som bygger på utgångspunkten att dialogprocesser kring problem- och målformulering är centrala för att skapa förståelse och stärka drivkrafter, då *”hållbar samverkan måste drivas av berörda verksamheter”*.

I grunden förs det fram att den egna organisationen bör lägga prioritet på en klar och samlad bild över sitt eget ingångsvärde i samverkan. Om drivkrafterna och förväntningarna är tydliga ’på hemmaplan’, blir det enklare att nå en gemensam bild och riktning tillsammans med andra.

## Samverkansbyggande och organisering

### Problembild och målarbete

Som tidigare nämnts kan det variera vilken typ av samverkan man har tyngdpunkt på i en samverkansorganisation. Vissa konstellationer har huvudfokus på att främja samverkanslösningar kring driftsbehov (driftsinriktad samverkan), andra är mer fokuserade på att stärka kapaciteteten kring långsiktiga samhällsutmaningar och utöva påverkan på nationella och regionala förutsättningar (strategisk samverkan). Utöver driftsinriktad och strategisk samverkan, framkommer det att kommunerna ibland inleder vad man skulle kunna kalla *utforskande samverkan*. Sådan samverkan kan ta form när det finns behov av att samla resurser för problemlösning i en fråga som upplevs utgöra *”oprövad terräng”* och de lokala behoven är trängande. Det kan handla om en gemensam samhällsutmaning där det finns få referenspunkter i form av till exempel formaliserade underlag, upparbetad kunskap, utvecklade arbetsmodeller eller metoder. Här är det vanligt förekommande med tidsbegränsade samverkansprojekt där parterna söker externfinansiering.

De samverkansorganisationer som ingår i denna rapport har tonvikt kring att gemensamt lösa driftsbehov, men bedriver även i viss grad strategisk och utforskande samverkan. Hur huvud-

inriktningen för samverkansorganisationerna ser ut påverkas dels av olika strukturella bakgrundsfaktorer (se tidigare avsnitt), dels mer eller mindre formaliserade förväntningar och ingångsvärden från de samverkande organisationerna själva. Här är representantrollen viktig att uppmärksamma som utgångspunkt för samspelet i samverkan. Ju starkare representantrollen 'rotats' i den egna organisationens processer och det finns tydlig inriktning och mandat i deltagandet, desto bättre förutsättningar för ömsesidighet och framdrift i samverkansorganisationen.

I normalläget är tidsutrymmet sällan särskilt stort till förarbete inför uppstart av samverkan, men intervjupersonerna återkommer ändå till vikten av att initialt lägga tid på att skapa gemensam problembild och sätta samverkansmål. I det tidiga skedet bör man, enligt flera representanter, "ta i de besvärliga frågorna" och enas kring principer för till exempel finansiering, fördelning av tjänster och stödresurser i organisationerna. Detta kombineras ofta med samkörning kring mer outtalade principer som kan handla om förhållningssätt gällande medborgarfokus, ömsesidighet (givande och tagande), initiativtagande i samverkansprocessen och så vidare. Stor tilltro sätts generellt till ramverk bestående av principer eller 'grundstenar för samverkan'.

Det finns en skepsis bland de flesta intervjupersonerna kring att lägga alltför mycket tid på formalisering, i form av exempelvis strategier och handlingsplaner. Överenskomna principer kan här utgöra en 'gyllene medelväg' som ger tillräcklig riktning i samverkan och viss stabilitet i utbytet över tid.

Vikten av arbete med samspeletsfrämjande principer och förhållningssätt framgår tydligt i beskrivningar som dessa;

*"Viktigt att man har grundprinciper som man förhåller sig till. Det är rätt väg att gå. Då kan man hålla ihop en sådan samverkan och det blir försvarbart för alla."*

*"Det bör byggas enkelt, tydligt och med systematik. /.../ Man kan lätt fastna i samverkansformen, inte vad man ska samverka kring och hur. Det behövs grundstenar man kan vara överens om i alla typer av samverkan, så att man inte behöver fastna i det jämt."*

*"Samverkan kan vara lite personberoende och det tar ofta ett tag innan man bygger upp förtroende. Det måste vara ett givande och tagande. /.../ Det är även arbetstillfällen det handlar om.... Det är dock av mindre vikt, när det nästan inte är möjligt att leverera det vi ska. Det är svårt för oss att rekrytera och tävla om kompetens."*

Återkommande uttrycker kommunrepresentanterna att "kundfokus" och "medborgarnytta" utgör hållpunkter som förenar och skapar sammanhållning och riktning i samverkan. Beslutade generella strategier kring samverkan finns sällan hos kommunerna, men i de fall sådana upprättats och antagits har medborgarperspektivet en central roll. Det handlar till exempel om att säkerställa medborgarintresse inom det samverkansområde som är aktuellt, men även möjligheterna till ansvarsutkrävande. Intervjupersoner lyfter flera risker som kan uppstå om samverkan formaliseras för lite, framför allt i form av personberoenden och sårbarhet. Allmänt sett betonas ändå att mycket kan lösas med genomtänkta samverkansavtal där roller, resurser och ansvarsfördelning regleras och systematiskt följs upp. Ett genomgående mönster är dock att prioriteterna kring att bygga samverkansmodeller är låg. Det anses till exempel finnas

uppenbara risker med att ”det blir för mycket fokus på organisationen och att rita rutor – i stället för att göra verkstad”. Det bedöms vara mest centralt att lägga resurser på att bygga gemensam behovsförståelse inom berörda verksamheter och mellan samverkansparterna. Process- och förändringsledning ses här som viktiga delar och en eventuell samverkanskoordinator anses vara en nyckelaktör i att driva processer framåt, då denne jobbar för samtliga parter.

Med genomarbetade samverkansavtal, resurser till process- och förändringsarbete samt uttalade riktningsgivande principer, kan en grund läggas som borgar för ett långsiktigt nyttoperspektiv i samverkan. Flertalet intervjupersoner vittnar om erfarenheter av samverkansorganisationer där en plattform av tillit kunnat byggas genom återkommande behovsinventering och aktörskoordinerande aktiviteter. Det finns åtskilliga exempel där kommunrepresentanterna ur olika perspektiv belyser hur pass betydelsefullt det långsiktiga perspektivet på samverkansnytta är;

*”Man ser vinningen i det stora och då är det okej att hjälpa varandra och lägga tid. Förarbete görs inom ramen för vad man mäktar med, utan att störa det ordinarie arbetet.”*

*”Man måste förstå att man har olika drivkrafter i olika frågor, att behov skiljer sig åt... och ha respekt för det”*

*”Man måste lita på varandra och att det är gungor och karuseller, ibland vinner man och ibland förlorar man. /.../. Viktigt att det finns tryck uppifrån, att man litar på varandra och att det finns någon som håller ihop det.”*

Utifrån bredden av samverkanserfarenheter i kommunerna (se avsnittet ”Ensam är inte stark...”) finns en upparbetad, delad upplevelse av att samverkan kan stärka den egna organisationens drifts- och utvecklingsförmåga. Många uttrycker dock en önskan om att resursmässigt, i egen verksamhet, kunna arbeta mer strategiskt med samverkan. Flera intervjupersoner för fram att det ofta är ”händelsestyrt” eller ”tillfällesdrivet” när samverkan med andra kommuner blir aktuellt. Det kan till exempel handla om att en person i specialistfunktion plötsligt slutar och det visar sig att kompetensen är en bristkompetens på den lokala arbetsmarknaden. Något som skapar tydliga incitament att hitta lösningar tillsammans med andra kommuner för att stärka attraktiviteten. I det sammanhanget vore det, enligt flera intervjupersoner, bra med en mer långsiktig strategi kring kommunens samverkan att luta sig mot. En del i en sådan strategi skulle kunna handla om den strategiska balansen mellan att *stärka samverkansförmågan* för att kunna lösa identifierade gemensamma utmaningar och *den egna organisationens förmåga* att driva vissa typer av verksamhet.

*”Målet borde vara att man har en egen förmåga, framför allt i myndighetsutövning. Mycket kan till exempel göras med modern teknik och nya arbetssätt. /.../. En bredd på den lokala arbetsmarknaden är viktig för attraktiviteten. Det behövs en konstant levande samverkansdiskussion, i den egna organisationen - och ur ett länsperspektiv.”*

## **Bilden av samverkan**

Samverkan är ett begrepp som används flitigt och väcker många olika associationer och tankar. Det finns flera närliggande nyckelord, som samarbete och samordning. Inte sällan används begreppen synonymt. Flera av de intervjuade representanterna poängterar att detta kan skapa problem i form av motstridiga förväntningar eller målbilder. Kommunsamverkan kan

ske i många former och med flera olika huvudinriktningar (se föregående avsnitt om driftsinriktad-, strategisk- och utforskande samverkan) och det anses vara viktigt att inledningsvis ”bena ut” vilken riktning man ska ta och varför. Något som i sin tur förutsätter att varje part går in i samverkan på basis av en behovs- och måldialog i den egna organisationen. Om inriktningen i samverkan är ’organisatorisk samverkan’ till exempel betonas det som viktigt att ha en gemensam förståelseram kring vad det innebär.

*”Det är viktigt att prata om definitionen av samverkan. Vad innebär det att hålla i nätverk? Samarbeta? Samverka? Man behöver nätverk för att samverka, men nätverk är inte samverkan. Organisatorisk samverkan för mig är att en ny verksamhet ska formas; att två blir en, fyra blir två och så vidare.”*

I samverkansorganisationer där nätverksgrupper tillskapas med tjänstepersoner i olika roller som återkommande träffas för utbyte i verksamhetsfrågor, kan organisationerna fylla en funktion som ’behovssamlare’ och ’igångsättare’ av samarbeten och samverkan. Ibland kan det handla om att samarbeta kring tidsbegränsade insatser eller aktiviteter (till exempel yttrandet, marknadsföringsevent eller personalutbildning), andra gånger handlar det om att mer långsiktigt samverka kring kärnverksamhet eller strategisk utveckling. Utöver det går kommunerna ibland ihop i tidsbegränsade projekt för att utforska nya lösningar kring till exempel utveckling av arbetsmarknads- och näringslivsmöjligheter, stärkt utbildningsutbud och förbättrad samhällsservice.

Här finns exempel på att en etablerad samverkansorganisation kan fungera som en slags start- och landningsbana för samordning i olika frågor, gemensamma insatser, samarbeten och mer långsiktigt inriktad samverkan. Det krävs dock en hel del för att, över tid, hålla riktning och samordning i en samverkansorganisation som består av flertalet nätverksgrupper. Vikten av en samverkanskoordinerande roll betonas ofta. En sådan roll bedöms framför allt vara viktig för att de inblandade aktörerna ska bredda perspektiven och för att ”få i gång diskussioner på olika nivåer” kring samverkansbehov och idéer.

*”Det är nyckeln. Att de som jobbar med frågorna hittar varandra. Om behov eller idéer kommer från grupperna är det viktigt att det finns överblick”*

Erfarenheter visar att nätverksgrupper och forum mellan verksamhetsföreträdare i olika kommuner ofta fyller en central roll, men att det måste finnas avsatta tidsresurser som driver processer kring samverkansbehov framåt utifrån ett helhetsperspektiv. Ifall forumen är för många och det finns brister i överenskomna ramar och samordning kan *kraftsplittring* uppstå, i stället för *kraftsamling*. Med koppling till ramverk uttrycker de samordnare som intervjuats att en god grundordning kring ansvarsförhållanden och mandat är av stor betydelse. Det lyfts att dynamiken i samverkansprocessen och möjligheterna till framdrift till stor del bygger på att tydliga gränser finns i grunden. När det handlar om driftsinriktad samverkan är det, enligt samordnarna, av än större vikt att ingående kommuner aktivt styr samverkan och har en gemensam syn på vad samverkan innefattar och hur samverkansnytta uppstår. Som tidigare nämnts ger kommunrepresentanterna överlag uttryck för ett långsiktigt nyttoperspektiv där samverkan ses som en nödvändighet för att nyttja resurserna på bästa sätt ur ett medborgarperspektiv. Utifrån det perspektivet anses det vara viktigt att ”gå in öppet och med uthållighet” och som enskild part se längre än de omedelbara behoven i en enskild verksamhet eller



fråga. Med ett långsiktigt nyttoperspektiv och ömsesidigt utbyte i samverkan kan olika kommuner 'ta ledartröjan' i olika frågor och växeldra solidariskt över tid.

*"Jag tror att man mer än någonsin ser långsiktiga behov. Vissa kommuner har kommit längre, andra inte hunnit lika långt... men samverkan gör att de som är före kan dra med de som kommer efter. /.../. Känslan finns att man har kollegor på andra orter och att det ger styrka"*

Driftsinriktad samverkan – där kommunerna gemensamt driver kärnverksamhet – omfattar ofta ett stort mått av komplexitet då befintliga processer, arbetssätt och system ska sammanföras och samordnas. Här finns i hög grad gemensamma erfarenheter i kommunerna som handlar om betydelsen av aktiva behovsägare i verksamheter, resurser för process- och förändringsledning samt nyttjande av stödfunktioner inom berörda organisationer. En utmaning är att, på samma gång, resursplanera för goda verksamhetsprocesser *inom* de samverkande organisationerna – och för samspelet *mellan* organisationsrepresentanter. Denna balans framstår som väldigt central för att skapa en grund för ömsesidighet och långsiktighet, men kan utmana både ledarskap och traditionella strukturer. Utöver detta finns en hel del 'symbolfrågor' som kan bli laddade och där en kontinuerlig dialog behövs för att göra avvägningar som inte påverkar dynamiken negativt. Det handlar till exempel om ansvar utifrån kommunstorlek, samordnares organisationstillhörighet, lokalisering av kansli eller kanslifunktioner och aktiva bidrag i samverkansprocessen.

*"Samverkan ska bäras av alla, att det inte är låst till en ort. Det är inte säkert att den som är störst ska bära samverkan"*

*"Möjligheterna till delaktighet och insyn är mycket viktiga, den där öppenheten. /.../ Sedan att man kan vara stationerad på olika orter. Att det inte finns något huvudsäte. Det blir mycket symbolik... alltså, att man jobbar för alla kommuner."*

*"Det bör vara olika vem som tar ledartröjan. Man får inga kompisar om man bara tar russen."*

## Att bygga och resurssätta

En viktig del i att bygga samverkan är att avsätta och sammanföra resurser. De vanligaste resurserna som de aktuella kommunerna i rapporten behöver hantera och prioritera i samverkansorganisationerna där de ingår (utöver kostnad för eventuell verksamhet som drivs genom avtal) är;

- Samverkansmedel för till exempel kansli och/eller samordnarroll
- Avsatt arbetstid för styrgrupper och verksamhetsrepresentanter
- Avsatt arbetstid för stödfunktioner (t ex ekonomi, IT och digitalisering, HR)
- Interna eller externa kompetenser kring process- och förändringsledning

En utmaning när det gäller resurssättning är att det är ovanligt att kommunerna baserar sin samverkan på någon form av antagen samverkansstrategi. Detta gör att 'resursförhandling' måste vara en återkommande och levande fråga internt i organisationerna och att ansvariga sällan har någon uttalad prioritering att luta sig mot. När driftsinriktad samverkan ska byggas är ofta en viktig utgångspunkt att säkra och stärka kärnverksamhet och *"lägga mer resurser till de vi är till för"*. Detta gör att utgångsläget kan bli svårt för att äska resurser för process-



ledning och samordning, vilket kan vara av stor vikt när organisations- och verksamhetsgränser ska överbryggas. Näst intill samtliga intervjupersoner betonar vikten av sammanhållande funktioner i samverkan. Betoningen sätts dock ur lite olika perspektiv. Det kan till exempel handla om att behov och inspel ska fångas upp på ett bra sätt och att aktörerna ska agera ur ett helhetsperspektiv i samspelet. Emellanåt lyfts även förväntningar som handlar om att utmana de ingående organisationerna och bidra till att driva förändrings- och utvecklingsarbeten framåt. Perspektiven kring sammanhållande funktioner och deras betydelse illustreras på ett tydligt sätt i beskrivningar som dessa;

*”Samordningen är väldigt viktig. Oftast är det så att man inte har tid och prioriterar bort det.”*

*”Det behövs ett övergripande tänk för att få igenom saker i alla kommuner. Det fastnar lätt i den egna verksamheten. /.../. Viktigt att det finns tidsresurser och sammanhållande personer. /.../. Vi sitter som i våra system ganska mycket”*

*”Det är bra med någon som kan se det lite utifrån och vågar utmana ibland. Behövs ofta förändringsledning i de här frågorna också”*

De kommunföreträdare som intervjuats pekar på att en roll som samordnare eller koordinator i en samverkansorganisation ställer en del krav. Det handlar om formella kompetensområden inom till exempel ekonomi, kommunal verksamhet och styrning, processer och organisationsledning. Viktiga förmågor och förhållningssätt hos en samordnande funktion tas också upp. Här talas det bland annat om att *”koordinera på ett ödmjukt, öppet och enkelt sätt”* och kontinuerligt bidra till att lyfta samspelet ur helhetsperspektiv. I mer konkreta termer handlar samordnarrollen i samverkan mycket om att fånga upp ’den röda tråden’ i vad samverkansparterna säger och hitta gemensamma nämnare. Rollen innefattar också att försöka verka för ett långsiktigt nyttoperspektiv där representanterna aktivt bidrar och både ger och tar över tid. De intervjuade samordnarna pekar på det är av stor vikt att organisationerna och deras verksamhetsföreträdare har tydliga och uttalade drivkrafter kring sitt deltagande i samverkan. Ju fler av organisationerna som har grundade ingångsvärden och ser samverkan ur ett bredare perspektiv, desto lättare är det att bygga ett ömsesidigt och långsiktigt samspel.

Även inom samverkansorganisationerna beskrivs utmaningar med strategisk framåtblick; att kunna hålla blicken uppe och göra strategiska prioriteringar. Något som till viss del kan vara en spegling av att de ingående organisationerna sällan baserar sitt deltagande på någon formaliserad strategi, inriktning eller överenskommen plan kring samverkan. Till viss del sker större dialogträffar kring visioner och fokusområden för att sätta långsiktiga ramar kring samverkansorganisationerna. Det föreligger dock en utmaning i att hålla aktiv bevakning och uppföljning utifrån de behovs- och fokusområden som mejslas fram. Det är tydligt att många olika ansvarsområden ligger i samordnarnas uppdrag och att frågor kring mer eller mindre omedelbara driftsbehov lätt tar överhanden över framåtblickande, strategiska arbetsinsatser.

När det gäller frågan om hur man på bästa sätt kan organisera samverkan, är den allmänna utgångspunkten bland kommunrepresentanterna att en samverkansorganisation ska byggas med försiktighet. I stället för att skapa nya strukturer bör fokus ligga på att tillvarata och vidareutveckla befintliga strukturer och forum för samverkan. Återkommande i intervjuerna är att ingen *”sidoorganisation”* eller *”minikommun”* ska byggas och att den samverkan som formas ska *”jacka in i de ordinarie spåren”*, dvs. ha en tydlig sammankoppling till ordinarie verksamheter. Detta bedöms vara viktigt ur ett organisationsperspektiv för att bibehålla tonvikten på

att stärka kärnverksamhet, men även ur medborgarperspektiv så att allmänheten tydligt kan följa processer och ha möjlighet till ansvarsutkrävande.

*”Det är viktigt att ta tillvara de samverkansstrukturer som finns och att försöka hitta de vita fläckarna. Vad efterfrågas som inte fångas i befintliga strukturer?”*

*”Otroligt viktigt, oavsett form, att man ser till att det finns en koppling till ordinarie verksamhet som är väldigt tydlig.”*

När det gäller organisering och resurssättning av kommundsamverkan återkommer, sammanfattningsvis, ett antal särskilt centrala balansgångar (se modell 3). Samtliga adresserar frågan om den egna organisationens långsiktiga förmåga och den gemensamma förmåga som ska byggas i samverkan. Det handlar om vilken kraft och vilka resurser som ska läggas på internt processarbete kring samverkan, i relation till de andra parterna och representanterna i själva samverkansprocessen. En annan central balansgång gäller hur den ofta betonade fokuseringen på samverkan som medel för att säkra resurmässig drift av kärnverksamhet balanseras i förhållande till resurser för samordning och processledning.

Tydligt är att samverkan kring verksamhet och strategisk utveckling ställer stora krav på avvägningar i ledarskap. För att nå framdrift och långsiktighet i samverkan finns behov av aktivt ledarskap internt, i den egna organisationen, för att mobilisera behovsägare och resurser. Förväntningar finns dock också på ett aktivt och kulturbyggande ledarskap i samverkan där processerna drivs framåt genom lojalitet, kompromissvilja och helhetssyn.

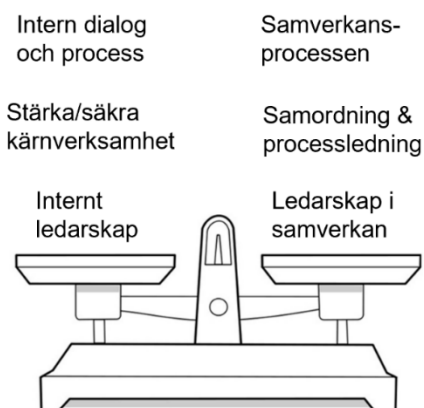
## Samverkansbyggande och ledarskap

### Samverkansledning och organisering

På samma vis som det är ovanligt bland kommunerna att ha en samverkansstrategi, är ansvar kring samverkanfrågor i normalfallet inte tydligt reglerat inom organisationerna. Det tillhör ovanligheterna att det finns någon enhet eller nyckelroll/er som har avsatt tid för att hålla bevakning kring verksamheters samverkansbehov, ge stöd i mobilisering kring behovs- och målformulering, organisering eller formalisering. I de flesta fall blir det en strategisk fråga på kommunledningsnivå när initiativ kommer kring att undersöka samverkansmöjligheter med andra kommuner. Det finns sällan någon uttalad 'ordning' för hur behov ska fångas upp, bäras vidare och förverkligas. De mindre kommunerna betonar återkommande vikten av levande diskussioner kring kommundsamverkan i ledningsgrupper, kommunövergripande såväl som inom enskilda förvaltningar. I de fall då en mer formaliserad samverkansorganisation byggs, kan utrymme skapas för att sätta ihop en styrgrupp eller styrelse och sammanhållande resurs.

Vanligt när driftsinriktad samverkan blir aktuell är dock att tidsbegränsade projektledarresurser står för planeringsarbete och koordinering under en inkörningsperiod.

### Modell 3. Centrala balansgångar i samverkan.



Generellt uttalar kommunrepresentanterna att de inte gärna arbetar med standardmodeller för styrning eller operativ organisering när samverkan ska byggas. Viss formalisering anses dock vara viktig då överenskommelser måste kunna följas upp och samverkansprocesser inte får bli personberoende. Även om övergripande strategisk samverkan i de flesta fall ses som en ledningsfråga anses det till någon del behövas personalresurser för att kunna göra framtidsplanering i samverkansfrågor, för att man inte ”ska riskera att tappa det långa perspektivet”. Sett i ett större sammanhang bedöms dock intern organisering och resurssättning för samverkan vara relativt utmanande, då det handlar om att planera för horisontella processer som inte följer den ordinarie förvaltningsstrukturen.

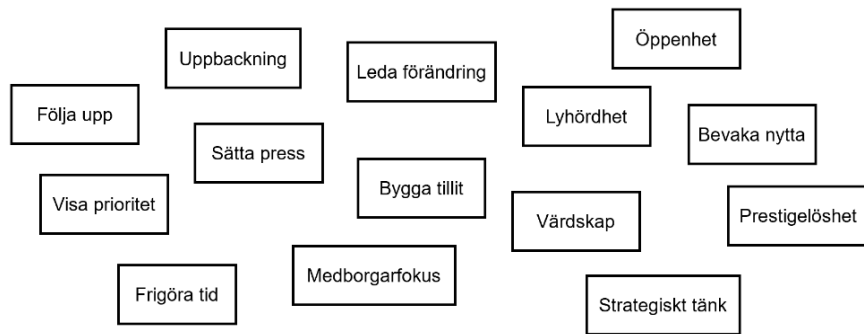
*”Tvärsöverfrågorna har ofta varken mandat, budget eller knappt ens styrning. Hur får man ihop balansgången kring hur mandat och resurser fördelas? Det behöver vara en styrning på tillsammansarbete också...”*

I de fall där kommuner har en antagen formell strategi eller inriktning kring kommunsamverkan, kan denna bidra till att skapa ”tryck uppifrån” och uttalad förväntan att frågan ska finnas på agendan i organisationen. I ett sådant sammanhang kan det bli lättare för ansvariga – i kärnverksamheter såväl som stödfunktioner – att lyfta samverkan som ett alternativ när svårösta driftsutmaningar uppstår. Det kan även bli enklare att efterfråga interna resurser när förutsättningar och möjligheter till samverkan inom ett verksamhetsområde ska undersökas, till exempel genom en förstudie. I de många kommuner där formaliserad viljeinriktning saknas, får företrädare skapa manöverutrymme och kraft i samverkansfrågan på andra sätt. Vanligt här är att ta utgångspunkt i kommun- eller koncernövergripande mål som kan handla om resurseffektivitet, största möjliga medborgarnytta, utökad samverkan internt och externt för hållbar samhällsutveckling och så vidare.

Samverkansledning kan ställa särskilda krav på en ledare då man dels ytterst ansvarar för interna processer som ska ge bra förankring och ingångsvärden i samverkan, dels har ansvar kring ett väl fungerande samspel i rollen som samverkanspart. Utöver frågor som handlar om att se till att strukturer och organisering i samverkan fungerar och skapar mervärden över tid, innefattar samverkansledning även att verka för en kultur som präglas av ömsesidighet i linje med samverkansmål. De olika representanterna i en samverkansorganisation ska i idealfallet bära med sig ett lyhört och prestigelöst förhållningssätt, aktiva bidrag i samverkansprocessen och ”en anda av att det är vår verksamhet även om det är någon annan som utför”. Detta kan understödjas i en samverkansorganisation av riktningsgivande principer kring att ”växla ledartröja”, till exempel en struktur där kommunerna turas om att vara värdar för möten och hålla i ansvarsområden. Arbete med samverkansstrategi som kopplar ihop behov från medborgare, medarbetare och organisation med en framtida målbild kan också vara ett sätt att främja strukturer och kultur för samverkan.

När kommunrepresentanterna ombeds att beskriva vad som är viktigt när det handlar om ledarskap i samverkan lyfts vissa mer formella delar som handlar om att skapa goda förutsättningar, prioritering och riktning. Det allra vanligaste är dock att representanterna betonar relationella dimensioner och förhållningssätt som bör genomsyra ledarskapet, för att nå mobilisering internt i den egna organisationen och bygga samverkanskultur i utbytet med övriga samverkanspartner. I figuren nedan (figur 1) kan du ta del av de vanligaste nyckelorden kring samverkansledning som kommunföreträdarna belyst i intervjuerna. Dessa återkommer särskilt tydligt i intervjuerna med de fem kommunföreträdare som har roller som kommunchefer, men lyfts även utifrån erfarenheter från samordnare i aktuella samverkansorganisationer.

Figur 1. Vanligt förekommande nyckelord kring samverkansledning.



## Dialog med politik och politisk styrning kring samverkan

Ett allmänt mönster bland kommunerna är det tycks vara ovanligt med strategiska vägval och inriktningar, som grund för vilka man söker samverkan med och behovs- eller fokusområden som prioriteras. Trots detta ger samtliga kommunföreträdare uttryck för att de känner trygghet kring den politiska prioriteringen kring samverkan med andra kommuner. Detta gäller särskilt driftsinriktad samverkan, där utmaningar kring bemanning och rekrytering blivit så pass tydliga att nya lösningar behöver sökas tillsammans med andra. Några av de mindre kommunerna i länet pekar tydligt på att en förändring skett i lokalpolitikens förhållningssätt till samverkan. Något som kopplas till ett tydligt behov av att minska sårbarhet inom flera verksamhetsområden, där specialistfunktioner inom myndighetsutövning ofta står i fokus. En del i samverkansinriktningen i dessa fall handlar om att kunna stärka attraktiviteten som arbetsgivare genom kombinerade bemanningslösningar över kommungränser.

*”Från politiken sa man nej till samverkan för några år sedan för att man var rädd om arbetstillfällena. Nu har man insett behoven kring service och kompetensförsörjning, framför allt kring specialistkompetenser. Man har fått ett annat perspektiv.”*

*”Det har ju svängt. Idag ser man behovet och att vi måste göra det. Vi är så sårbara. Annars måste vi utöka bemanningen och det kan vi inte.”*

Att kommunföreträdarna upplever att de har politiskt stöd i att söka nya samverkanslösningar kring olika verksamhetsutmaningar kan även hänga ihop med andra faktorer. De flesta kommuner i länet har idag hunnit testa ganska många olika former av samverkan, vilket skapat en ”erfarenhetsbank” i den egna organisationen och viss trygghet i grunden. Dessutom ger flera av kommuncheferna uttryck för övergripande kommun- eller koncernmål som betonar vikten av utökad intern och extern samverkan. Något som i viss mån kompenserar för att formaliserade avsiktsförklaringar eller samverkansstrategier ofta saknas. De övergripande målen om att utöka samverkan kopplas i många kommuner ihop med inriktningar om hållbar resurshushållning och strävan att skapa ”så effektiv och bra verksamhet som möjligt för kommun-medborgarna”.

Utöver att stärka rekryteringsmöjligheter och minska sårbarhet i verksamhetsdrift, kan avvägningar ibland finnas utifrån lokala arbetsmarknadsbehov som ytterligare stärker drivkrafter till kommunsamverkan. Samverkanslösningar kan, ur det perspektivet, vara särskilt intressanta om de skapar möjligheter till en större bredd och dynamik på den lokala arbetsmarknaden.

Från många håll betonas värdet av att kunna lyfta en långsiktig målbild kring samverkan i dialogen med politiken. Utifrån vad som framkommer i intervjuerna bör en sådan målbild exempelvis innefatta avvägningar kring den egna organisationens förmåga och skapandet av samverkansförmåga (med andra) när det gäller;

- Serviceförutsättningar och sårbarhet
- Attraktivitet som arbetsgivare
- Attraktivitet på arbetsmarknaden (lokalt – regionalt)
- Strategisk samhälls- och platsutveckling (lokalt – regionalt)

Arbetet med att skapa en långsiktig målbild underlättas om det finns en gemensam problemförståelse bland politiska företrädare inom involverade kommuner. Här finns erfarenheter kring vikten av återkommande behovsdialoger där både politiker och tjänstepersoner ingår. Inom de aktuella samverkansorganisationerna i rapporten pekar samordnarna på att sådana dialoger, i kombination med tydliga berednings- och beslutsstrukturer, skapar viktiga förutsättningar för tillitsbyggande och framdrift. Bland kommunföreträdarna anses dialogmöjligheterna förenkla förankringsprocesser och resurssättning för kommunsamverkan.

Allmänt sett ses det som önskvärt att politiker bidrar till att skapa ett förändringstryck i organisationen, vilket gör att det blir mer naturligt att lyfta samverkanslösningar som en möjlig väg framåt när verksamhetsutmaningar ska lösas. Politiken anses även ha en central roll kring samverkan utifrån allmänintresset (det allmänna bästa) och att verka för goda möjligheter till insyn och ansvarsutkrävande. I det sammanhanget är det en viktig nyckel att samverkan kontinuerligt följs upp och avrapporteras i relevanta politiska forum. Ifall resurser avsätts för att möjliggöra kontinuerlig uppföljning, avrapportering och samverkansdialog, skapas goda förutsättningar för en aktiv styrning inom involverade kommuner. Aktiv styrning bedöms vara särskilt viktigt när det gäller avvägningar kring hur verksamhet ska förläggas mellan parterna, medborgarperspektiv i organisering, fördelning av kostnader samt resurssättning för samordning och stödprocesser i samverkan.

## **Sammanfattande slutsatser**

### **Viktiga avvägningar och nyckelfaktorer för långsiktighet**

I arbetet med denna rapport har det tydligt visat sig att kommunerna bär på rika och mångfacetterade erfarenheter av samverkan. Samverkan pågår i regel inom många olika områden, där stor variation uppvisas i samverkansformer och inriktningar. Läns- och landsgränser behöver inte spela särskilt stor roll. Om forum finns där relationer kan byggas och utbyten kan äga rum kring verksamhetsutmaningar och utvecklingsmöjligheter, uppstår ofta initiativ till samarbeten och samverkan. Det är inte ovanligt att en enskild kommun kan ha flera parallella samverkanserbjudanden kring gemensamma verksamhetslösningar eller utvecklingsprojekt. I vissa fall kan samverkansinitiativ mellan kommuner påverkas av en uttalad strategisk riktning med prioriterade fokusområden, men det tillhör ovanligheterna. Detta öppnar upp för en bred gemensam spelplan för kommunerna. Viktiga avgränsningar görs dock från kommunföreträdarna när det gäller att nyttja befintliga samverkansstrukturer och forum i den omfattning det bara går. I många fall kan redan etablerade samverkansorganisationer fungera som startbana för samordning och samarbeten utifrån behov som uppstår. Över tid kan det därför bli

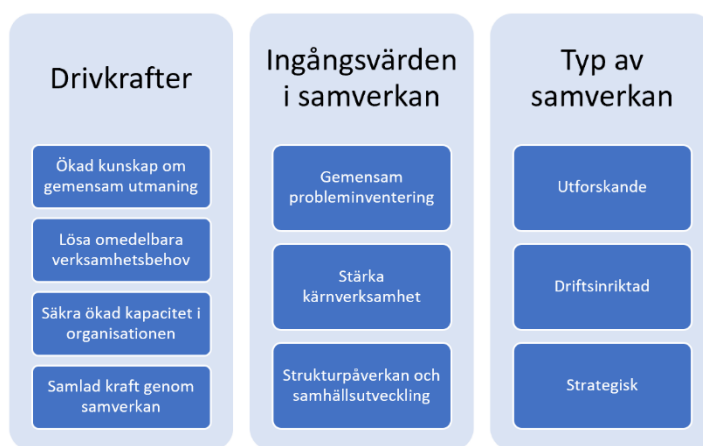
'avknoppningar' med avtalssamverkan inom nya områden där åtminstone ett par av parterna bedömer att grund finns för långsiktig gemensam verksamhet över kommungränser.

Den samlade samverkansförmåga som kan byggas begränsas av utmaningar när det gäller den strategiska framåtblicken kring behovs- och fokusområden. Att bygga en långsiktig strategisk riktning upplevs vara svårt såväl internt i kommunorganisationerna, som inom de aktuella samverkansorganisationerna. Resurssättningen kretsar mycket kring de omedelbara behoven i kärnverksamheterna. Detta samtidigt som processarbete och strategifrågor oftast hanteras i projektform, i de fall där resurser är möjliga att prioritera.

Ett tydligt mönster är att intervjupersonerna lyfter vikten av uttalade drivkrafter till olika typer av kommunsamverkan. När parterna enskilt kan beskriva sina drivkrafter till att samverka, skapas större trygghet och riktning för enskilda representanter. Det blir överlag också enklare att engagera olika målgrupper i den egna organisationen och uppnå resursmobilisering. Uttalade drivkrafter skapar bättre förutsättningar för ömsesidigt utbyte och samspel i samverkansprocessen, då ingångsvärdena kan lyftas och bättre integreras i problem- och målbildsarbetet. Vikten av att de olika parterna, tillsammans med samordnare eller projekt-/processledare, aktivt över tid arbetar med behovsriktningar och gemensamma samverkansmål kan inte nog understrykas. Med uttalade drivkrafter och förmedlade ingångsvärden som grund för en gemensam målbild kan samverkan formas och inriktas på olika sätt och förutsättningarna stärks för att parterna agerar utifrån ett långsiktigt nyttoperspektiv.

**Modell 4. De vanligaste drivkrafterna, ingångsvärdena och samverkantyperna.**

I modellen till höger (modell 4) illustreras de vanligaste drivkrafter, ingångsvärden och samverkantyper som framkommit i rapporten. I linje med vad som tidigare nämnts ligger tyngdpunkten oftast på lösa mer eller mindre omedelbara behov i kärnverksamhet, i kombination med säkrad kapacitet i den egna organisationen i vissa funktioner eller verksamhets-



områden. Ingångsvärden handlar vanligen mest om att stärka driftsförutsättningarna att ge bästa möjliga service till kommunmedborgarna. Något som ibland kombineras med ambitioner kring att försöka påverka samhällsutvecklingen i mer gynnsam riktning. Exempel finns även där kommuner går ihop i mer utforskande samverkan, utifrån behov att bygga ökad kunskap inom något område som upplevs särskilt utmanande och svårhanterbart.

En viktig del i arbetet med denna rapport har varit att försöka urskilja nyckelfaktorer av särskild betydelse för att nå långsiktighet i kommunsamverkan. Mot bakgrund av hur samverkan förbereds, organiseras samt leds och styrs, har ett antal ”nycklar” framkommit (se modell 5, till höger) utifrån tre olika dimensioner. Det handlar dels om en god förberedelse- och mobiliseringsprocess i den egna organisationen, dels om förutsättningar för stabilitet och värdeskapande i samspelet mellan organisationerna som går in i samverkan.

Nyckelfaktorerna kan med fördel nyttjas till dialog när riktningssivande principer ska sättas i samband med uppstart av samverkan kring viss verksamhet, uppbyggnad av samverkansorganisation eller liknande.

Det arbete som sker inom kommunorganisationerna kring samverkan lägger en stor del av grunden för dynamiken, utbytesmöjligheterna och riktningen i en gemensam verksamhet eller samverkansorganisation. Här är det centralt med aktiv behovs- och måldialog, tydliga förutsättningar och förväntningar i representantskap och att det finns formalisering för att undvika personbundenhet. Mellan organisationerna behöver arbetet med den gemensamma målbilden återkommande formuleras och omformuleras, i relation till behovsförändringar och principer som handlar om förhållningssätt och ramar för samspel. I idealfallet omfattar de riktningssivande principerna både en klargjord fördelning av ansvar, resurser och risker – och förväntningar kring agerande och beteenden i samverkan. Till exempel gällande ömsesidighet (givande och tagande), aktivt deltagande och lojalitet till samverkansmål. I de fall där en samverkansorganisation byggs upp blir avvägningar kring strukturer, mötesforum och behovskoordinering särskilt viktiga. Fördelningen mellan ansvarsroller internt i de samverkande organisationerna och en eventuell koordinator/samordnare behöver diskuteras och balanseras. Detta för att möjliggöra en samordnad riktning framåt i samverkan. Hur forum och beslutsstrukturer sammankopplas är av stor vikt. Det sätter en stor del av förutsättningarna för en aktiv styrning och ledning i samverkan från de enskilda kommunorganisationerna, men är även viktigt för ’samverkansandan’ då representanter kan bidra med tydligare mandat och information lättare sprids i båda riktningarna. Sammankopplingen mellan interna strukturer och forum i en samverkansorganisation är även av stor betydelse för att krav på uppföljningsbarhet och ansvarskrävande ska kunna uppfyllas i samverkan.

Att samverkan som förändrings- och utvecklingsstrategi har stor komplexitet och kräver mycket av inblandade parter är tydligt. Som representant eller samordnare hamnar man lätt i ett korstryck mellan olika organisationers förväntningar och arbetssätt. Det är därför viktigt att arbeta med ’den gemensamma bilden’ kring samverkan och aktivt – och återkommande – föra dialoger kring drivkrafter och ingångsvärden. Generellt gör den stora komplexitet som ofta finns i samverkan det viktigt att resursplanera för goda processer, där värdet av kompetenser kring process- och förändringsledning ofta lyfts. Det hänger ihop med de krav som kan ställas

### Modell 5. Nyckelfaktorer för långsiktighet.





på kultur- och strukturförändring när verksamheter samlas över kommungränser. Vidare även att det inte sällan finns 'symbolfrågor' som måste uppmärksammas och hanteras när 'samverkanskulturen' ska sättas, till exempel utifrån en samordnares organisationstillhörighet eller lokalisering av eventuella kanslifunktioner.

I denna rapport vittnar kommunföreträdare och samordnare generellt sett om positiva erfarenheter av kommunsamverkan. Något som ofta hänger ihop med ett långsiktigt nyttoperspektiv där samverkansnytta vägs utifrån en längre tidshorisont och fler parametrar än att lösa en viss, specifik driftsfråga. Samverkansorganisationer som formas kan ofta nyttjas som stödstruktur och främjare av olika typer av gemensamma insatser – ibland för att lösa verksamhetsdrift, andra gånger för att driva påverkansarbete eller olika strategiska utvecklingsfrågor. Att kommunföreträdarna i så hög grad ger uttryck för ett långsiktigt nyttoperspektiv beror sannolikt på flera faktorer. Tydligt är att kompetensförsörjningsutmaningen förenar kommunerna och skapar starka drivkrafter till samverkan. Denna utmaning har blivit än mer trängande utifrån de stora industrietableringarna i länet och den hållbarhetsomställning som pågår på bred front. En hållbar samhällsutveckling ställer ökade krav på dialog och gemensamma lösningar över sektorsgränser, där kommunernas roll som aktiv medskapare alltmer betonas. Teknikutvecklingen, som accelererats på arbetsplatser under coronapandemin, skapar också nya möjligheter till gemensamma aktiviteter och samarbeten. Möjligheter som den regionala utvecklingsstrategin pekar på som viktiga att tillvarata.



## Referenser

- Dir. 2021: 110. *Försöksverksamhet i kommuner och regioner*. Finansdepartementet.
- Erlingsson, Gissur Ó, Isaksson, Seth & Persson, Bo (2021) Mellankommunal samverkan: vad är känt om dess effekter? En inventering av kunskapsläget. Örebro: Kommuninvest forskningsberedning.
- Erlingsson, Gissur Ó & Folkesson, Anders (2022) Mellankommunal samverkan – är det värt det? En explorativ ansats. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, Vol. 124, nr 2, s. 493-509.
- Gustafsson, Sara, Hermelin, Brita & Krantz, Venus (2022). *Globala målen blir lokala – men hur? Om kommuners interna organisering och externa samverkan för hållbar utveckling*. Rapport 2022: 1. Norrköping: centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings Universitet.
- Hirschman, Albert. O. (1970) *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hörnemalm, Johan (2008) ”Samverkan är ett magiskt ord” – Motstridiga ambitioner och ideal i nätverksorganisering. Luleå tekniska universitet: Institutionen för ekonomi, teknik och samhälle, Arbetsvetenskap.
- Mattisson, Ola & Thomasson, Anna (2019) *Interkommunal samverkan – en kunskapsöversikt*. Lunds Universitet: Ekonomihögskolan
- Mukhtar-Landgren, Dalia (2019) *Kommunen som experimentverkstad – samhällsbyggande genom piloter och försöksverksamheter*. Kapitel i: Syssner, J. (2019) *Ett nytt kontrakt för samhällsbyggande*. Boxholm: Linnefors förlag.
- Powell, Walter. W. (1991) *Neither market nor hierarchy - network forms of organization*. Kapitel i: Thompson, G. (1991) *Markets, hierarchies and networks: the coordination of social life*. London: Sage Publications
- SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*. Finansdepartementet.
- SOU 2019: 43. *Betänkande av Tillitsdelegationen. Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten*. Stockholm: Regeringskansliet
- Sveriges Kommuner och Regioner (2020). *Att hantera komplexa samhällsutmaningar. Organisera, styra och leda i samverkan*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.
- Vinnova (2019). *Innovationskapacitet för att leda och organisera hållbar utveckling. Erfarenheter och rekommendationer från innovationsplattformarna*. Stockholm: Vinnova.
- Välfärdskommissionen (2021) *Välfärdskommissionens slutredovisning till regeringen*. Promemoria 2021-12-14. Finansdepartementet Fi2021.