skaraborgs kommunalförbund

SAMMANFATTNING ARBETSPAKET *NÄTVERKSSTYRNING* INOM PROJEKT STEG 1

juni 2025

Medfinansieras av Europeiska unionen

INLEDNING

Det här arbetspaketet har fokuserat på att utforska hur utvecklad nätverksstyrning skulle kunna öka Skaraborgskommunernas gemensamma kapacitet att möta och lösa de utmaningar som kommunerna tillsammans står inför. Arbetet har resulterat i ett samlat kunskapsunderlag kring dessa frågor, samt till konkreta förslag på möjliga vägar framåt.

Det samlade underlaget från detta arbetspaket ger goda förutsättningar att utveckla metoder och arbetssätt som ytterligare stärker samverkan inom Skaraborgs kommunalförbund. Det arbetet fortsätter efter projektets slut.

BAKGRUND OCH SYFTE

Vi lever i en tid som präglas av komplexa samhällsutmaningar och ett mångfacetterat behov av omställning. Det ställer stora krav på oss alla – inte minst på offentlig sektor. Många av utmaningarna är gemensamma för alla kommuner och dessutom svåra – ibland omöjliga – att lösa inom varje enskild kommun.

Nyckeln till Skaraborgs långsiktiga attraktivitet och konkurrenskraft är enligt DRUS 2030 vår gemensamma förmåga att vara innovativa och ställa om till ett ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbart samhälle. För att uppfylla målen i DRUS 2030 och samtidigt rusta våra samhällen växer behovet att gemensamt utveckla arbetssätt som bygger på tillit, delat ansvar och långsiktig riktning.

Nätverksstyrning handlar om att skapa strukturer som ger frivilligt samverkande parter kraft att genomföra gemensamma beslut. Det är ett sätt att öka förmågan hos sinsemellan olika kommuner att agera tillsammans, med gemensam riktning, tydliga roller samt förtroende. Genom att stärka och utveckla nätverksstyrningen inom Skaraborgs kommunalförbund och kommunerna kan vi öka vår kapacitet att hantera gemensamma utmaningar samt bli bättre på att hantera resurser genom samordnade satsningar.

Att fördjupa kunskapen kring nätverksstyrning och hitta former för utvecklad nätverksstyrning är därför ett betydelsefullt första steg för att tillsammans greppa och hantera de utmaningar vi står inför. Inom ramen för arbetspaketet Nätverksstyrning har flera initiativ tagits för att undersöka förutsättningar, analysera behov och mejsla ut förslag på vägar framåt.

Arbetspaketets innehåll

Arbetspaketet Nätverksstyrning utforskar på olika sätt hur nätverksstyrning kan utformas i den kontext som berör Skaraborgs kommunalförbund. En av de grundläggande frågorna är hur Skaraborgs kommuner kan öka den gemensamma genomförandekapaciteten för att möta de utmaningar som delregionen står inför. Arbetet har lett till ett samlat kunskapsunderlag kring förutsättningar, möjligheter och utmaningar. Det har också lett fram till konkreta förslag på verktyg, arbetsmodeller och förhållningssätt att ta med in i det fortsatta arbetet.

Följande rapporter ingår i arbetspaketet:

- Nätverksstyrning – steg 1 (RISE)
- Lärande och rekommendationer för nätverksstyrning i komplexa system för stärkt genomförandekraft genom koordinerad samhandling (Dialogues)

Innehållet i dessa presenteras i korthet under rubriken Sammanfattningar av respektive del i arbetspaketet.

SUMMERING OCH FRAMÅTBLICK

Nätverksstyrning bygger på samtycke och frivillighet. Därför är tillit mellan samverkansparter en förutsättning för att lyckas. Tilliten fungerar som ett socialt kitt som håller samman det nätverksstyrda systemet.

I Skaraborg finns en stark grund för samverkan. Det blir tydligt i de rapporter som ryms inom arbetspaketet Nätverksstyrning. Denna starka grund bottnar i sin tur i en ovanligt hög nivå av tillit, en utvecklad vilja till samarbete och en väl förankrad värdegrund där principen ”en för alla, alla för en” står i centrum. Att vi i Skaraborg redan idag har dessa grundförutsättningar är en unik styrka som ger möjlighet till både avancerad nätverksstyrning och koordinerad handling.

Rapporterna tydliggör också hur viktigt det är att Skaraborgs kommunalförbund kan bära flera roller parallellt och agera utifrån dem i en kontext där vardagligt och visionärt arbete hänger ihop. Att kunna kombinera genomförandekraft med systemreflektion – växla mellan att producera och att utforska – blir avgörande framgångsfaktorer i ett nätverkssammanhang där behovet av koordinerad och gemensam handling är stort.

Materialet tecknar också en bild av de dilemman och potentiellt svåra avvägningar som behöver överbryggas. Totalt sett har initiativen inom ramen för arbetspaketet Nätverksstyrning gett en mängd insikter om hur vi kan och, i viss mån, bör jobba framåt. Det handlar delvis om internt lärande inom Skaraborgs kommunalförbund men även om en extern kunskapshöjning för referensgrupp, berörda nätverk och direktion.

Resultaten från arbetspaketet rymmer också flera förslag till fortsatt arbete. Här finns det nu goda möjligheter att utveckla metoder och arbetssätt som stöder en utvecklad nätverksstyrning och därmed ytterligare stärker samverkan i Skaraborg. Efter projektets slut fortsätter detta arbete.

SAMMANFATTNINGAR AV RESPEKTIVE RAPPORT

Rapport Nätverksstyrning – steg 1

Konsult: RISE

Bakgrund och syfte

Syftet med rapporten är att undersöka hur nätverksstyrning kan öka den gemensamma kapaciteten för att möta de omställningsbehov som Skaraborgs kommuner tillsammans står inför. Rapporten är framför allt inriktad mot samverkan och samordning för delregional samhällsutveckling med fokus på samhällsbyggnadssektorn. Grundtanken är att nätverksstyrning som arbetssätt för mellankommunal samverkan ska kunna stärka politikens förmåga att tackla gränsöverskridande problem och politiska uppdrag, och samtidigt vidmakthålla respektive parts suveränitet.

Innehåll

Rapporten analyserar förutsättningarna för att stärka den gemensamma förändrings- och genomförandekapaciteten hos Skaraborgs 15 kommuner. Insatsen riktas i första hand mot ökad samverkan och samordning för delregional samhällsutveckling, med specifikt fokus på den kommunala samhällsbyggnadssektorn. I rapporten ingår också en beskrivning av det teoretiska ramverk som omgärdar begreppet nätverksstyrning och dess funktion som samverkansmodell.

Rapporten bygger på empiriskt material från ett antal intervjuer, laborationer, samtal och workshops som har genomförts under projektperioden. De som medverkar är bland annat medarbetare och chefer i Skaraborgs kommunalförbund, kommundirektörer, samhällsbyggnadschefer och andra nyckelaktörer från Skaraborgs kommuner samt från förbundets politiska direktion. Författarna beskriver att materialet ger en nulägesbild av hur ett antal nyckelpersoner upplever systemet Skaraborg och de erfarenheter som hittills gjorts kring det.

Utifrån grundmaterialet presenterar författarna en analys och diskussion kring förutsättningar samt hinder, utmaningar och möjligheter för att utveckla en kommunövergripande nätverksstyrning mellan Skaraborgs kommuner. De presenterar också ett konkret förslag på arbetsprocess och en styrningsmodell som förslag till fortsatt arbete. Samtliga slutsatser som författarna drar är författarnas egna.

Rapporten återger en rik mängd detaljerade resonemang, problematiseringar och konkreta exempel som kommit upp vid intervjuer och samtal. Författarna delar även med sig av egna reflektioner utifrån materialet. Med tanke på det begränsade utrymmet redovisas här endast ett axplock av dessa.

Resultat

På ett övergripande plan kan man säga att de intervjuer och samtal som rapporten baseras på identifierar en rad möjligheter, hinder och behov för att utveckla samverkan med nätverksstyrning som arbetssätt.

Som exempel på möjligheter nämner författarna bland annat att det finns en stark grund för samverkan i Skaraborg, faciliterad av kommunalförbundet, och att denna samverkan vilar på en väl förankrad värdegrund där principen ”en för alla, alla för en” står i centrum. De nämner också en tydlig vilja hos kommunerna att samarbeta, i många fall med ekonomi som främsta motiv. Förtroendet för kommunalförbundets verksamhet är högt och det finns en rad etablerade professionsnätverk som anses avgörande för samverkan. Det finns dessutom flera exempel på framgångsrika projekt som visar att samarbetet mellan kommunerna redan har gett resultat.

Gymnasiesamarbetet, som ligger under förbundets enhet Kunskapsutveckling, lyfts fram som ett lyckat exempel på breddad politisk styrning.

De faktorer som författarna pekar ut som potentiella hinder för nätverksstyrningen är bland annat otydliga uppdrag och mandat samt risk för ett ojämnt deltagande. De nämner också en oro för att kommunerna i och med ett utökat samarbete ska tappa det lokala självstyret.

Intervjuerna visar också att det finns stora skillnader i synen på hur nätverksstyrningen inom samhällsbyggnadsområdet bör organiseras. En anledning kan enligt författarna vara att begreppet tolkas på olika sätt av olika individer och kommuner.

När det gäller behov som pekas ut handlar mycket om att tydliggöra. Det gäller exempelvis förbundets roll, mål och mandat, men också formerna för samverkan när det gäller ärendegång och beslutsinfrastruktur. Författarna pekar också på behov av att utveckla formerna för politisk styrning, bredda den politiska förankringen och utveckla funktionen hos förbundets professionsnätverk, men också att hantera skillnaderna mellan små och stora kommuner och fortsätta bygga den gemensamma visionen som gör att alla parter kan gå framåt i samma riktning.

Förslag till fortsatt arbete

Författarnas slutsatser och rekommendationer

Rapporten mynnar ut i ett konkret förslag till arbetsprocess som kan användas för att stärka och utveckla nätverksstyrningen i Skaraborg. Målet med processen är enligt författarna att öka effektiviteten i nätverksstyrningen genom tydligare struktur, bättre informationsflöden och starkare politisk förankring.

Arbetsprocessen består av fyra steg och varje steg rymmer ett antal aktiviteter. Här presenteras den i korthet:

- Steg 1: Initiering – stärkt gemensam förståelse och riktning

Syftar bland annat till att förbättra informationsflöden, forma en mer gemensam bild av Skaraborgssamarbetet och skapa gemensam förståelse kring mål, uppdrag och struktur. Här ingår exempelvis att öka involveringen av folkvalda och medarbetare i förbundet, att utveckla en kommunikationsstrategi och att samordna de mindre kommunernas deltagande i olika nätverk.

- Steg 2: Strukturell förankring – skapa hållbara mekanismer

Syftar till att etablera strukturer som stödjer en effektiv och agil nätverksstyrning. Här ingår bland annat att införa en beslutsstruktur samt att testa och utveckla en så kallad portföljstyrningsmodell (se Förslag till styrningsmodell här nedan).

- Steg 3: Operativ utveckling – implementering av förbättringar

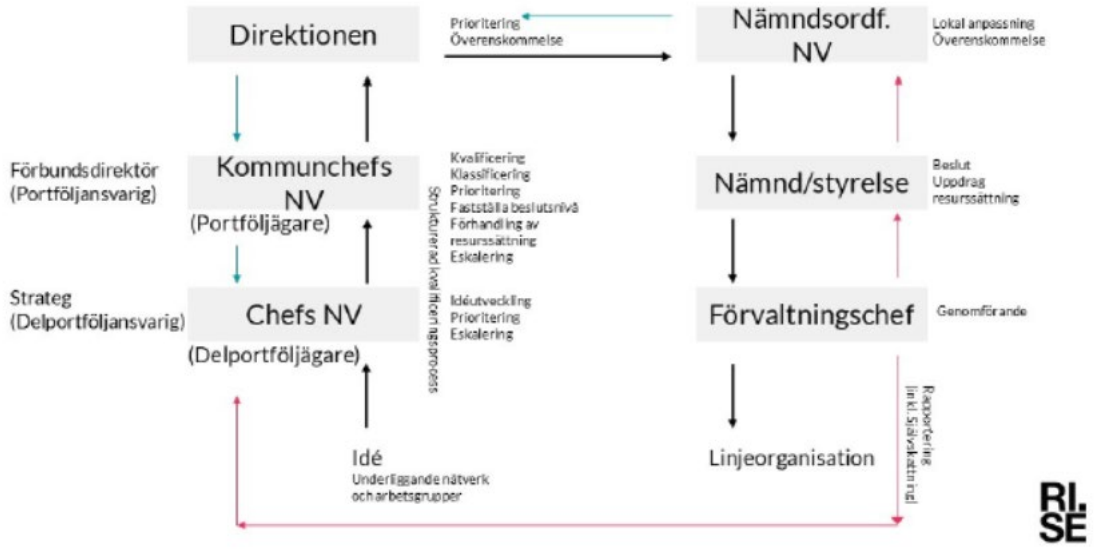
Syftar till att säkerställa att strukturer och beslut omsätts i praktiken. Här ingår bland annat förbättrad dokumentation samt att tydliggöra kopplingen mellan professionsnätverk och politik.

- Steg 4: Uppföljning och lärande – säkerställa långsiktig utveckling

Syftar till att utvärdera, justera och sprida lärdomar för löpande förbättringar. Här ingår exempelvis återkommande analyser av strukturer och dess effekter.

Författarnas förslag till styrningsmodell
För att stödja omställningen till utvecklad samverkan mellan kommunerna och samordna kommunala beslut föreslår författarna att man inrättar en *mellankommunal portföljstyrningsmodell* (se illustration nedan).

Modellen föreslår en detaljerad process för hur man gemensamt kan bedöma, prioritera och följa upp initiativ och identifierade behov av utökad samverkan inom samhällsbyggnadsområdet. Tanken med förslaget är att skapa tydliga gränssnitt mellan strategisk och operativ nivå och att säkerställa det politiska ledarskapet genom hela processen.



Enligt författarna förutsätter modellen en tydlig målstruktur, en användbar och förankrad verksamhetsplan för samarbetet samt en tydligare politisk koppling för samhällsbyggnadsfrågor.

Vad som ska anses vara en aktivitet på portföljstyrningsnivå behöver enligt författarna utforskas. I stora drag är tanken att det ska handla om större utvecklingsinsatser som är beslutade, som har mål på Skaraborgsnivå och som kräver en insats av flera kommuner inom förbundet.

Begreppsförklaringar

Portfölj
En samling utvecklingsinsatser som grupperas för effektiv styrning mot uppsatta mål. Att ha en tydlig målstruktur är därmed en förutsättning för arbetssättet.

Portföljstyrning
En styrningsmodell för att identifiera, prioritera och driva arbete på ett sätt som lever upp till beslutade mål och önskade effekter, tar hänsyn till genomförbarhet och ekonomisk nytta samt fokuserar på prioriterade samverkansområden. Arbetet bygger på en strukturerad och dokumenterad process för kommunala åtaganden, uppdrag och överenskommelser, vilket gör det enklare att följa upp och analysera resultat och måluppfyllelse.

Rapport Lärande och rekommendationer för nätverksstyrning i komplexa system för stärkt genomförandekraft genom koordinerad samhandling

Sammanfattning av en heldagsdialog om Skaraborgs kommunalförbunds roll i en komplex tid.

Konsult: Dialogues

Bakgrund och syfte

Inom ramen för arbetspaketet Nätverksstyrning har flera olika insatser pågått. Syftet med det här uppdraget är att foga samman insatserna med kommunalförbundets interna lärdomar, ge utrymme för ytterligare reflektion och sammanfatta helheten i en rapport. Rapporten är tänkt att fungera som stöd i det fortsatta utvecklingsarbetet, med särskilt fokus på att stärka nätverksstyrningens legitimitet och förutsättningar i en komplex tid. I uppdraget ingår även att introducera förbundets ledningsgrupp i de rekommendationer och tankesätt som framkommit i rapporten.

Innehåll

Rapporten bygger på ett heldagssamtal med kommunalförbundets strateger Hanna Asp och Magnus Fredricson, samt på ett uppsamlande samtal med förbundsdirektör Kristofer Svensson och strategerna. Samtalen leddes av Martin Sande, som också har författat rapporten. Utformningen av samtalen har utgått från en rad dokument, bland annat *Strategi Nätverksstaden Skaraborg*, *DRUS 2030* och rapporten *Nätverksstyrning Steg 1* författad av RISE.

I samtalen reflekterar deltagarna över förbundets praktiska och strategiska erfarenheter av nätverksstyrning ur olika perspektiv. De resonerar kring hur uppdrag initieras, vad som stärker och hämmar tillit samt hur förbundet växlar mellan en utforskande och en producerande roll. Här formuleras både lärdomar från nuläget och rekommendationer för framtiden. Deltagarna reflekterar också över förbundets utveckling, roll och riktning framåt utifrån olika perspektiv.

Resultat

Rapporten slår fast att det finns en ovanligt hög nivå av tillit och en stark vilja till samarbete mellan aktörer i Skaraborg. Författaren beskriver att denna tillit ger delregionen en unik styrka som ger möjlighet till både avancerad nätverksstyrning och koordinerad handling. Med tanke på att nätverksstyrning bygger på samtycke och frivillighet kräver arbetssättet relationer, förståelse och ömsesidig nytta. Dessa mjuka parametrar behöver dock kombineras med struktur, rättssäkra arbetsformer och tydliga mandat inom ramen för det kommunala självstyret.

Det konstateras också att kraften hos Skaraborgs kommunalförbund ligger i dess förmåga att bära flera parallella funktioner och roller, där vardagligt och visionärt arbete hänger tätt ihop. Förbundet behöver både kunna leverera operativt och samtidigt driva strategiska frågor och skapa långsiktiga avtryck. Det behöver också kunna växla mellan att producera och att utforska. Dessa förmågor anses vara en avgörande faktor för utvecklad nätverksstyrning mellan förbundet och dess medlemmar.

Rapporten pekar på ett antal dilemman och balansgångar kring nätverksstyrning, samt hur dessa kan ses från olika perspektiv. Det handlar exempelvis om utmaningen i att få lokal legitimitet för Skaraborgsgemensamma beslut, att nätverksstyrning till viss del skaver mot traditionella styrmodeller och att samhällsviktiga initiativ riskerar att bromsas om rollfördelningen är otydlig. Det konstateras att det behövs en ruttplanering för initiativ där man kan testa, skala och bära frågor, liksom en tydligare väg från idé till uppdrag i delregionala frågor.

I samtalen diskuteras också förbundets egen identitetsprocess, dess kapacitet samt rollfördelningar och ansvar inom förbundet. Det föreslås en fyrfältsmodell – ett samverkanssystem – för att förbundet ska kunna navigera och agera i flera roller samtidigt. Det konstateras också att det behövs ett flerdimensionellt sätt att följa upp effekter, där effekterna värderas utifrån sammanhang istället för utifrån schabloner.

De professionella nätverken beskrivs som värdefulla arenor där medlemmarna får möjlighet att tänka högt, testa idéer, spegla varandra och se sitt eget arbete i ett större sammanhang. Det finns dock behov av att tydliggöra syftet med nätverken och få dem att börja nätverka diagonalt med varandra – dock utan att bryta den funktionella styrka som de har var för sig.

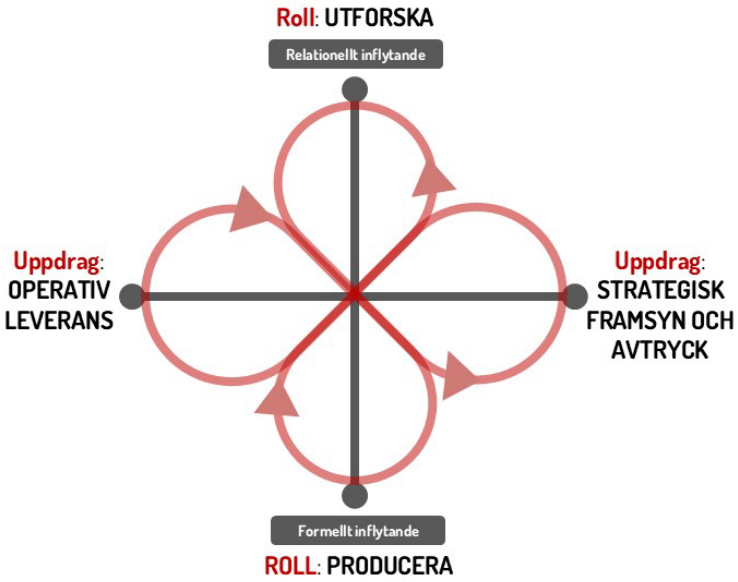
Resultaten från samtalen mynnar i rapporten ut i fem lärdomar:

- Tillit är ömsesidig och behöver ständigt byggas och underhållas
- Uppdrag uppstår ofta i mellanrum – och riskerar även att försvinna där
- Roller och uppdrag kräver växling – inte fixering
- Den relationella ledningen är avgörande men ofta osynlig
- Lärande och samverkan kräver ömsesidighet – även i externa samarbeten

Förslag till fortsatt arbete

Utifrån samtalen formuleras tre rekommendationer, som betecknas som första steg för fortsatt lärande kring nätverksstyrning i komplexa system:

1) Använda fyrfältsmodellen – samverkanssystemet – (se illustration) för att tydliggöra förväntningar och skapa gemensam orientering i de processer som pågår. Utforska och förtydliga de fyra delarna av samverkanssystemet.



2) Gemensamt utveckla en tydligare modell för uppdragsvägar i delregionala frågor. Undersöka hur man kan klara både projektlogik och systemlogik, med en tydlig ruttplanering där gemensamma behov kan gå från identifiering och testning vidare till politiskt sanktionerade uppdrag.

3) Arbeta med nätverken som aktiva medskapare. Använda deras systemkunskap och relationskapital för att på olika sätt stärka genomförandekraften med nätverksstyrning.