

Ett socialt hållbart Falköping

**Att gå från policy till praktik:
”det stökar till i systemet!”
Rapport 1**

Författare:

Kennert Orlenius



HÖGSKOLAN I BORÅS

FID. VGR:s forskningsråd
för interkulturell dialog

FALKÖPING
KOMMUNEN

INNEHÅLL

FÖRORD	s. 3
BAKGRUND	s. 4-7
Ett strategiskt målområde	
Rapportens tillkomst och syfte	
POLITISK STYRNING OCH FÖRANKRING I VERKSAMHETEN	s. 7-8
Indikatorer	
TVÄRSEKTORIELLT ARBETSSÄTT	s. 8-10
Social hållbarhet: barn och unga	
Folkhälsorådet	
ANALYS OCH SLUTSATSER	s. 10-13
UTMANINGAR INFÖR FORTSATT UTVECKLINGSARBETE	s. 13-14
REFERENSER	s. 14

FÖRORD

Under perioden 2016-2017 bedrivs följeforskning i samarbete mellan VGR:s forskningsråd för interkulturell dialog och Falköpings kommun. **Rapport 1** beskriver och analyserat det arbete som i Falköping bedrivs för att skapa Ett socialt hållbart Falköping, vilket utgör mål 1 i kommunens verksamhetsmål. I denna rapport läggs fokus på hur man i organisation och ledning arbetar för att gå från policy till praktik. Under det arbetet har jag haft förmånen att få följa styrgruppen Social hållbarhet: barn och unga. Deltagande i de flesta av deras möten, intervjuer med berörda och analys av styrdokument har legat till grund för denna rapport.

I en efterföljande rapport **(2)** kommer fokus riktas mot *Ungas upplevelse av trygghet, skola och fritid*, baseras på en enkätstudie som genomförs hösten 2017. Författare till den rapporten är Mary-Anne Holfve Sabel, docent vid Högskolan i Borås. Följande fråga utgör en central utgångspunkt för den rapporten: upplever unga i Falköpings kommun en trygghet som skapar förutsättningar för social hållbar utveckling i kommunen?

Rapport 3, blir en slutrapport, som främst riktar fokus mot ungas delaktighet och inflytande. Hur arbetar kommunen för att främja ungas delaktighet och reella inflytande för att skapa en meningsfull fritid för alla barn och unga i kommunen? I den slutrapporten kommer också summerande slutsatser och utmaningar lyftas fram inför kommunens fortsatta arbete med att främja social hållbar utveckling.

Borås 2017-05-18

Kennert Orlenius.

Professor vid högskolan i Borås och ledamot av
VGR:s forskningsråd för interkulturell dialog

ETT SOCIALT HÅLLBART FALKÖPING

Att gå från policy till praktik: ”det stökar till i systemet!

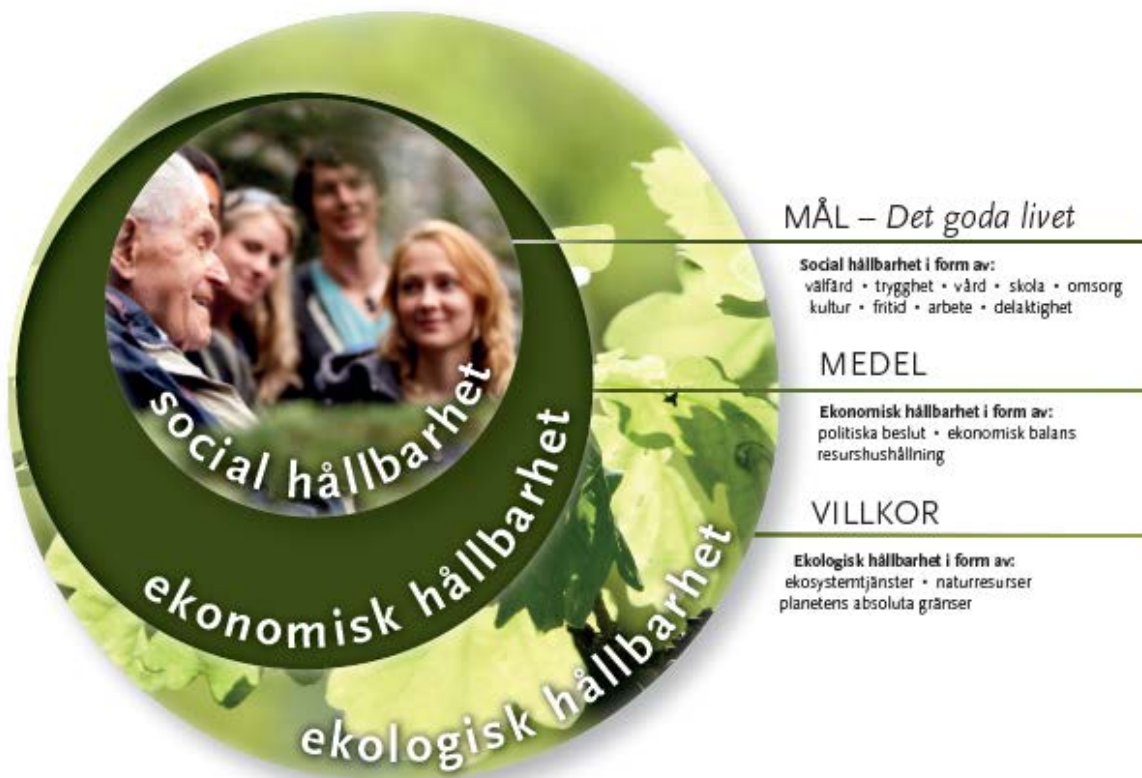
BAKGRUND

Ett strategiskt målområde

I Falköping tar vi ansvar för vår gemensamma framtid och en hållbar utveckling. Vi vill skapa det goda livet för våra medborgare och för kommande generationer. Vi ska driva en förändringsprocess där kommunen går före i utvecklingen av ett hållbart samhälle, där naturens och våra mänskliga resurser används medvetet och balanserat. Ekologin sätter ramarna och villkoren med planetens absoluta gränser, våra ekosystem och naturens resurser. Ekonomin är de medel tillsammans med det politiska systemet vi har för att skapa social hållbarhet, vilket är själva målsättningen med det dynamiska och rättvisa samhället där de mänskliga behoven uppfylls. Falköpings kommun ser ett tydligt samband mellan hållbara satsningar och den lokala utvecklingen.

I Falköping kommuns *Flerårsplan 2017-2019*. En plan för hållbar utveckling anges ovanstående citat inledningsvis, under rubriken ”Det goda livet i Falköping”. Kommunstyrelsen beslutade i februari 2012 att tillsätta en politisk ledningsgrupp med ansvar för att driva arbetet med att mer tydligt definiera den sociala dimensionen av hållbar utveckling utifrån ett Falköpingsperspektiv. Från att ha haft en mer allmän inriktning mot hållbar utveckling har en tydlig prioritering av social hållbar utveckling gjorts, vilket kom till uttryck i Flerårsplanen 2016-2018 samt i den senaste 2017-2019. Denna vision illustreras på följande sätt:¹

¹ Presentation av kommunstrateg Ida Helander



Modellen illustrerar den politiska majoritetens fastställda inriktning i kommunens verksamhet 2017-2019: villkor (vårnandet av miljön), medel (ekonomin) samt syfte och kärna i verksamheten (social hållbarhet). Flerårsplanen 2016-2018 inleds med följande kungörelse:

Det hållbara samhället har tre dimensioner, den miljömässiga, sociala och ekonomiska. Falköpings kommun har under vår ledning utvecklat området miljö som en tydlig profil för Falköping och nu tar vi flera viktiga steg för att utveckla en stark social hållbarhet.

Efter ett avsnitt om omvärldsanalys redovisas fyra strategiska mål, där Mål 1 är *Ett socialt hållbart Falköping*. Här betonas att utgångspunkten är den etiska principen om alla människors lika värde och mänskliga rättigheter. Mer konkret är detta knutet till frågor om delaktighet och inflytande men också om ”resurser att styra över ekonomi, arbete, bostad, utbildning, kultur, rekreation, hälsa, trygghet och sociala nätverk” (s. 8).² Det betonas vidare att ”Social hållbarhet ska ge alla invånare lika möjligheter till en god livsmiljö”. Det finns en tydlig betoning av samhörighet och upplevelse av tillhörighet som ett fundament för lokal demokratiutveckling. ”En stark demokrati bygger på social tillit och delaktighet där engagerade och samhällsaktiva medborgare själva bidrar till samhällsbygget och medverkar till en långsiktigt hållbar utveckling.” (s. 8).

Denna starka markering av social hållbarhet som kärna i den kommunala verksamheten underbyggs av skilda styrdokument (dvs. policy, strategi,

² De övriga strategiska målen är Ett attraktivare Falköping, Ett näringsliv som utvecklas samt Kvaliteten inom verksamheten ska öka.

handlingsplaner och riktlinjer) som gäller till exempel värdegrund, mångfald, integration, barns rättigheter, jämställdhet mm. Honnørsord i detta sammanhang (angivna i flerårsplanen) är *rättvisa, öppenhet, gott bemötande* samt *effektivitet*. Uppföljning ska ske i kommunens hållbarhetsredovisning, som ingår i det årliga bokslutet. ”Kommunstyrelsen ska ha det övergripande ansvaret att följa utvecklingen och göra uppföljningen av den sociala hållbarheten. Övriga nämnder ansvarar för att tillföra sina perspektiv till den årliga hållbarhetsredovisningen”.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns en tydlig prioritering och viljeinriktning i Falköpings kommun³ – som för övrigt kan betraktas som unik i kommunala organisationer⁴ – med fokus på visioner och mål om social hållbarhet. Begreppet social hållbarhet markeras som kärnan i verksamheten 2016-2018 och 2017-2019, formellt i styrdokument, i kommunens budget, i förvaltningars uppdrag och uppföljningsansvar, i inrättandet av tvärssektoriella arbetsgrupper mm. Men hur visar sig dessa intentioner i den praktiska verksamheten? Vilka erfarenheter görs och vilka generella slutsatser kan dras?

Denna rapport gör inte anspråk på att ge en fullständig och heltäckande belysning. Men den bygger på analys av kommunens styrdokument, deltagande observationer vid styrgruppsmöten för gruppen Social hållbarhet: barn och unga samt intervjuer med tjänstemän som aktivt varit involverade i arbetet med sociala hållbarhetsfrågor i den nämnda styrgruppen.

Rapportens tillkomst och syfte

Efter VGR:s avtal med Högskolan i Borås, Högskolan Väst och Göteborgs universitet om inrättandet av Forskningsrådet för interkulturell dialog (med start 1/1 2015) togs kontakter med några intresserade kommuner i regionen om forskningsstöd och samarbete för utvecklingsinsatser som främjar interkulturell dialog och social hållbar samhällsutveckling. Möten mellan undertecknad och Ida Helander, Catharina Ung och Maria Wallengren, Falköpings kommun ledde fram till ett beslut om samarbete med utgångspunkt från följande frågeställningar:

- Vilka utmaningar och hinder finns i den kommunala verksamheten för att förankra nämnda visioner i organisationen (politiken, nämnder, enheter etc.)? Hur kan social hållbar utveckling vara en dimension som genomsyrar alla utvecklingsområden?
- Medborgardialog, delaktighet och jämlik tillgång är honnørsord i policydokument – men vilken innebörd och betydelse har exempelvis dessa begrepp i verksamheten?
- Vilka erfarenheter, möjligheter och utmaningar finns i kommunerna när det gäller samverkan med civilsamhället?
- Hur skapas social tillit och ansvarskänsla för samhällsutveckling hos grupper i behov av särskilt stöd (barn och unga, nyanlända etc.)?

Utifrån Forskningsrådets principer för stöd av utvecklingsinsatser är syftet bland annat att generera generella erfarenheter som kan ge ett kunskapsbidrag inom regionen och övriga kommuner (inkluderat civilsamhället) samt gynna de deltagare och intressenter

³ Fortsättningsvis benämns Falköpings kommun som **FK**.

⁴ Falköpings kommun ingår i ett nätverk med Borlänge, Lindesberg och Nässjö kommun, och samverkar kring frågor under temat social hållbar utveckling.

som gör egeninsatser i form av resurser. Västra Götalandsregionen har beslutat att prioritera satsningar på frågor som gäller att bryta utanförskap i syfte att gagna en social hållbar samhällsutveckling. Forskningsrådets uppdrag är att främja sådan kunskapsutveckling och bidra med vissa stödinsatser.

Det bör här påpekas att det pågår ett kontinuerligt utvecklingsarbete också inom detta område i kommunen, och de resultat som presenteras är huvudsakligen baserade på data (dokument, observationer, intervjuer etc) från perioden januari 2016-maj 2017.

I denna delrapport presenteras en beskrivning och analys av ett av tre tematiska områden som uppfattats och tolkats som centrala i arbetet för att främja social hållbarhet knutet till styrgruppens *Social hållbarhet: barn och unga verksamhetsområde*. Dessa teman gäller institutionella, organisatoriska frågor (dvs. det inre arbetet knutet till processer) men också specifika aktiviteter och utmaningar som bedöms som centrala för att främja social hållbar samhällsutveckling. De två senare gäller ungas delaktighet och inflytande samt unga nyanländas inkludering. I denna del belyses den politiska styrningen och förankringen i verksamheten gällande målet om ett socialt hållbart Falköping.

POLITISK STYRNING OCH FÖRANKRING I VERKSAMHETEN

Liksom all offentlig förvaltning präglas styrningen i Falköpings kommun av mål- och resultatstyrning. Kommunfullmäktige beslutar om mål och indikatorer. Hur man nått målen kan redovisas både i form av kvantitativa och kvalitativa data (dvs. förenklat uttryckt: siffror respektive beskrivningar). I Flerårsplanen 2016-2018 betonas att:

För många av målen behövs flera indikatorer för att en rättvis presentation av måluppfyllelsen ska kunna ges. I flerårsplanen framgår hur ofta mätning sker, några indikatorer mäts ofta och några enbart vartannat år/.../ För att få en fungerande styrkedja ska nämnderna i sina verksamhetsplaner för 2016 formulera egna delmål, med utgångspunkt i de kommunövergripande målen. Man ska också ange hur dessa ska följas upp, det vill säga vilka indikatorer som mäter måluppfyllelsen.

Som framgått ovan finns det fyra strategiska mål men tolkningen i denna rapport är att mål 1 om ett socialt hållbart Falköping är av övergripande karaktär, och det som för närvarande främst prioriteras i kommunen. Vilka indikatorer ska då användas för att mäta eller beskriva huruvida målet uppnåtts? Enligt Flerårsplanen 2017-2019 är det följande som gäller generellt sett:

Indikatorer

Uppföljning av mål 1 sker med följande indikatorer:

- Nöjd inflytandeindex (mäts via SCB:s Medborgarundersökning årligen)
- Ohälsotal (mäts via Hälso- och sjukvårdsnämndens kansli årligen)
- Socioekonomiska riskgrupper (beräknas av SCB årligen)
- Andel elever (%) som är behöriga till gymnasieskolans nationella program (mäts via siris.skolverket.se årligen)
- Andel elever (%) med examensbevis nationellt program gymnasieskolan (mäts via siris.skolverket.se årligen)

I kommunstyrelsens verksamhetsbeskrivning i flerårsplanen 2016-2018 anges följande mål för "Ett socialt hållbart Falköping" (s. 9):

- God hälsoutveckling för alla
- Ett rikt och aktivt civilsamhälle
- Öka medborgarnas möjligheter att påverka och ha inflytande
- Stärka den sociala tilliten
- Fler boendemöjligheter och diversifierat boende
- Varaktigt minska ungas arbetslöshet

I redovisningen anges också indikatorer och tidsramar för uppföljning.

På liknande sätt har nämnderna ansvar för att ange delmål och indikatorer. Nämnderna rapporterar till kommunstyrelsen kontinuerligt under året, som har ansvar för uppföljning och rapporterar till kommunfullmäktige. Denna struktur i den politiska styrningen bygger på att det finns en tydlig linje i beslut och ansvar, en kedja som baseras på att det finns förvaltningar, inkluderat chefer som tillsammans med sina tjänstemän arbetar operationellt och har ekonomiskt ansvar gentemot de som ytterst beslutar om de ekonomiska ramarna, dvs. politikerna. Problemet med denna "stuprörsorganisation" är att den har en tendens att cementera traditionellt arbetsätt och hindra nya prioriteringar. För att motverka sådana hinder och istället stärka förändringsarbetet med bland annat social hållbarhet har politikerna fattat beslut om att utveckla ett tvärsektoriellt arbetsätt.

TVÄRSEKTORIELLT ARBETSSÄTT

Kommunstyrelsen beslutade i februari 2012 att tillsätta en politisk ledningsgrupp med ansvar för att "driva arbetet med att mer tydligt definiera den sociala dimensionen av hållbar utveckling utifrån ett Falköpingsperspektiv". "Grunden för den sociala hållbarheten i Falköping är delaktighet och engagemang, att alla känner sig behövda och delaktiga. Fler samhällsaktiva minskar utanförskap och skapar positiv utveckling", enligt policydokumentet "Vision för social hållbarhet i Falköping". För att verka och stärka denna verksamhetsriktning har senare inrättats en Demokratiberedning (direkt underställd kommunstyrelsen) samt tre strategiska styrgrupper för att främja social hållbar utveckling i Falköping. Dessa är tvärsektoriella i betydelsen att de inrymmer ledamöter från skilda förvaltningar och ansvarsområden. Innehållsligt är dessa tre uppdelade på: *Arbetsmarknad*, *Bostadsförsörjning*, respektive *Social hållbarhet: barn och unga*. I den senare gruppen ingår chefer inom kultur- och fritidsförvaltningen (=sammankallande och mötesordförande), barn och utbildningsnämnden (grundskola resp. gymnasieskola), socialförvaltningen, folkhälsa samt två kommunstrategier (knutna till kommunledningsförvaltningen med kommundirektören som chef). Vid vissa möten adjungeras personer beroende på de ärenden som behandlas. Organisatoriskt finns även andra parallella institutioner inom kommunen, exempelvis BRÅ (Brottsförebyggande rådet) och Folkhälsorådet, som också ses som viktiga aktörer i frågor om social hållbar utveckling i kommunen.

Sammantaget betyder det att FK styrs genom politiska beslut i kommunfullmäktige och kommunstyrelsen och mer operationellt via tjänstemän inom olika nämnder. Totalt finns för närvarande ca 1,8 miljarder kronor för verksamheten⁵ och nästan alla

⁵ Varav ca 1,3 miljarder huvudsakligen utgörs av skatteintäkter och ca 500 miljoner statsbidrag.

dessa medel i budgeten fördelas till nämnderna i kommunen. Vilket spelrum har då de tvärssektoriella styrgrupperna i systemet? Budgeten styr verksamheten och vilket handlingsutrymme finns då i realiteten för innovation och utveckling? Vilken roll och vilket mandat ges de som fått uppdraget att särskilt beakta och utveckla idéer och sprida kunskap om social hållbarhet? Enligt en högre tjänsteman i kommunen: "det stökar till det i systemet!".⁶

Social hållbarhet: barn och unga

Styrgruppen Social hållbarhet: barn och unga uppfattas av ledamöterna som en väldigt viktig grupp i och för verksamheten i FK. Observationer i samband med deltagande vid samtliga styrgruppsmöten under 2016-2017 samt uppföljande intervjuer pekar på att det finns en öppenhet, engagemang och stark motivation att bidra i styrgruppens arbete. Det visar sig också i hög närvaro vid gruppens möten. I uppstarten 2016 genomfördes en behovsanalys där följande områden lyftes fram:

- Barn o ungas inflytande
- Stärka skolan att nå målen
- Meningsfull fritid
- Ideellt engagemang
- Mötesplatser
- Psykisk hälsa

Styrgruppens utgångspunkt har varit att göra en kartläggning av behov och beskriva den konkreta vardagen inom deras verksamhetsområde samt att utgöra ett forum för samverkan om social hållbar utveckling i FK. Styrgruppen har träffats ca en gång/månad varvid minnesanteckningar gjorts. Mötesagendan har dels innehållit sakfrågor, exempelvis "Tagga lov" (meningsfull fritid), skolnärvaro och betyg (stärka skolan att nå målen), "Unga kommunutvecklare" (barn och ungas inflytande). Häri har ingått både 'brainstorming' och förslag om insatser men också rapportering från aktiviteter och insatser inom de förvaltningar som representeras i styrgruppen. I viss utsträckning har också strategiska och ideologiska frågor diskuterats (t ex gruppens mandat, koppling till politiken) men huvudsakligen har det varit mer fokus på operationella insatser. Sammansättningen av gruppen där både personer med nära koppling till den centrala kommunala ledningen (kommunstrateger), förvaltningsledning och Folkhälsorådet har visat sig ha en central roll i styrgruppens arbete hitintills – om än inte oproblematiskt (se nedan!). Styrgruppen har haft ca 2 miljoner till förfogande för insatser som ska främja en sociala hållbar utveckling i FK.

Folkhälsorådet

Folkhälsorådet är ett annat intressant exempel i det här sammanhanget. Ledamöter utgörs bland annat av representanter för kommunens centrala politiska ledning,

⁶ Det kan här också noteras att i "Riktlinje för den sociala investeringsreserven" (som f.n. omfattar ca 10 miljoner) anges att dessa medel ska bidra till att utveckla tvärssektoriell samverkan och att minst två nämnder och verksamheter måste samverka. "Det förebyggande arbetet ska minska risken för utanförskap, såsom missbruk, kriminalitet och långvarig arbetslöshet. Marginaliseringen i samhället är kostsam, både ekonomiskt och i mänskligt lidanden" (s. 3). Analys av hur dessa medel använts och dess konsekvenser ingår inte i denna följeforskningsrapport.

förvaltningschefer för skola, kultur- och fritid, samhällsbyggnad, socialförvaltningen samt folkhälsostrategen (vars tjänst är finansierad av VGR). Rådet har möten fyra gånger per år och baseras på ett avtal med VGR. Tillsammans med samordnaren för det drogöförebyggande arbetet arbetar folkhälsostrategen med det operationella ansvaret. En av ledamöterna är förvaltningschefen för kultur- och fritid, vilken också är också sammankallande och ordförande i strategigruppen "Social hållbarhet: barn och unga". Här finns länkar mellan olika tvärsektoriella grupper och goda organisatoriska förutsättningar för förankring i den inre verksamheten. Men vilken funktion har folkhälsostrategen och Folkhälsorådet i det målstyrda systemet? Å ena sidan tycks det inte vara någon tillfällighet att tjänsten som folkhälsostrateg varit vakant under större delen av 2016, och det har uppenbarligen funnits svårigheter i det operationella arbetet. Anställningen är formellt knuten till VGR och personalchefen vid FK är närmaste chef, vilket kan ha betydelse för förankring och delaktighet i den operationella verksamheten i FK. Folkhälsorådets arbete och mandat har uppenbarligen påverkats av dessa förutsättningar. Samtidigt vittnar folkhälsostrategen om att just nu förs konstruktiva diskussioner om övergripande mål och förebyggande arbete i anslutning till verksamhetsplanen 2017. "Min roll är ju inte att dela ut reflexer utan att arbeta strategiskt tillsammans med övriga i den kommunala ledningen". Den nyanställda folkhälsostrategen betonar vikten av att skapa mandat genom nätverkande, informellt och formellt, och poängterar betydelsen av att arbeta processinriktat. Folkhälsorådet har för närvarande en budget på ca 1 miljon kronor (varav hälften från VGR, hälften från FK) och har därmed ett visst handlingsutrymme för förebyggande insatser och stöd.

ANALYS OCH SLUTSATSER

Å ena sidan kan konstateras att FK bedriver ett innovativt utvecklingsarbete inom kunskapsområdet sociala innovationer⁷. Det finns en tydlig plattform, baserad på politiska beslut, policy och strategier med nära koppling till budget och flerårsplaner. Å andra sidan finns fortfarande stora utmaningar att gå från policy till praktik. Ovan har antytts utmaningar som rör behov av fördjupad samverkan över sektorsgränserna, förankring och lärande i organisationen. I en rapport till *Delegationen för hållbara städer* (2012), rörande städers *kapacitet* (förmågan att mobilisera resurser och kunskap) och *kapabilitet* (förmågan att lösa komplexa problem, lära, samverka, överbrygga hinder och analysera)⁸ sätts fokus på främst större städers utmaningar när det gäller stadsutveckling. Generellt sett konstateras dock att:

Stadens strukturella mönster är en seg struktur som kräver ständig uppmärksamhet om framgångsrika strategier ska kunna utvecklas. Kunskap att hantera denna typ

⁷ Sociala innovationer ses som nya processer, metoder och produkter som kan bidra till att möta samhällsutmaningar samt främja systematiska och strukturella förändringar. Se *Social Innovation in Europe 2015*. Se http://www.sd-network.eu/?k=quarterly%20reports&report_id=36 Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) antog 2010 en policy för hållbar stadsutveckling. Där betonas att social hållbarhet handlar om att "skapa ett samhälle där alla människor ges lika möjlighet till en god livsmiljö utifrån skilda behov och förutsättningar" samt en väl planerad och integrerad stadsstruktur som ska främja invånarna i deras vardagliga liv. Se även *Stuprör och hängrännor - Sektorsövergripande planering för attraktiv och hållbar livsmiljö* (SKL 2008).

⁸ *Hållbar Stadsutveckling – hinder och möjligheter* (Engström 2012).

komplexa system saknas liksom indikatorer som kan beskriva långsiktiga omvandlings- och utvecklingstrender (Engström 2012, s. 30).

I denna rapport om Falköpings kommun betonas i linje med ovanstående citat att en utvecklingsstrategi kräver andra styrningsformer än vad som varit gängse. 'Governance' är idag ett allmänt förekommande begrepp som inrymmer en styrning som sätter fokus på samspel och relationer mellan skilda aktörer för att främja positiv stadsutveckling. En slutsats som Engström (2012) drar i sin rapport är följande:

*Governance innebär vidare att kommunen måste uppträda med **en** röst. Den ofta starka sektoriseringen mellan olika politiska ansvarsområden (nämnder) behöver ersättas med integrerade utvecklingsprocesser ledda utifrån visioner och målbilder för staden som helhet. Sektoriseringskulturen är en seg struktur där nämndpolitiker i allians med specialiserade tjänstemän reproducerar 'gamla' lösningar (s. 49).*

FK är en förhållandevis liten kommun (ca 33 000 inv.) och det finns många informella och nära kontakter inom den kommunala förvaltningen. De kan utgöra en funktionell och praktisk plattform men de är ingen garanti för utveckling. Analysen pekar på att det långsiktigt behövs ett systematiskt arbete för att möta utmaningar i ett alltmer komplext och mångdimensionellt samhälle. Slutsatsen i denna rapport är: om det inre arbetet (på politiker och tjänstemannanivå) ska förverkligas enligt de intentioner och prioriteringar som beslutats så behöver de strukturer som nu råder analyseras och förändras. Erfarenheter från följeforskningen i denna studie ligger helt i linje med den refererade rapporten ovan. Skillnaden är att FK i vissa avseenden har lagt en mer utvecklad och tydlig plattform som grund än flertalet andra kommuner när det gäller social hållbar utveckling i kommunen. Initiativ för tvärsektorielt arbete har tagits liksom policy och beslut men mandat, resurser och samordning för att driva utvecklingen tycks vara oklara.

För att främja Mål 1 om Ett socialt hållbart Falköping har tre styrgrupper inrättats men dessa är inte tydligt "dockade" gentemot politiken, varför deras mandat också är otydligt. De är inte heller officiella och tillgängliga för information via FK:s hemsida. Det kan ses som anmärkningsvärt eftersom social hållbarhet uppenbarligen utgör ett övergripande mål för hela den kommunala verksamheten. I realiteten tyder också analysen i följeforskningen på att ett mer systematiskt arbete med inriktning mot social hållbarhet är knutet till gruppen "Social hållbarhet: barn och unga". Den gruppens arbete har varit präglad av 'bottom-up-' snarare än 'top-down-principen'. Social hållbarhet som begrepp och innehåll är främst synliggjort i gruppen med inriktning mot barn och unga, men å andra sidan tycks gruppens insatser vara mer osynliga i det politiska systemet. Grupperna för Arbetsmarknad och Bostadsförsörjning har dock haft ett tydligare uppdrag att utveckla en policy och strategi för sina områden och också varit mer styrda av nationella krav och regelverk. Arbetet i dessa styrgrupper har därmed varit mer centralt styrt i dubbel bemärkelse ('top-down'). Styrgruppen Arbetsmarknad har producerat en rapport "Arbetsmarknadsstrategi för Falköpings kommun" (antagen av kommunfullmäktige 160627). I den refereras inledningsvis till kommunens fyra övergripande mål:

En arbetsmarknadsstrategi är en viktig del i arbetet mot de fyra övergripande målen och inte minst målet om ett socialt hållbart Falköping och därmed också kommunens vision om det goda livet/.../ Utanförskap är ett samhällsproblem som ställer till med stora bekymmer, i synnerhet för den det drabbar men också för hela

samhället. Ett inkluderande samhälle är ett starkt samhälle. Det bygger på att alla grupper av människor fungerar tillsammans, accepterar varandras olikheter och känner tillit. Social sammanhållning uppnås genom människors lika möjligheter att delta och bidra i samhället/.../ Grundförutsättningar är tillgång till arbete och bostäder samt väl fungerande trygghetssystem och tolerans. Utbildning och arbete är avgörande för att människor ska kunna vara delaktiga i samhället och hantera utmaningar.

Det kan också noteras att i nämnda styrdokument anges också att "Falköpings kommun har idag, i sitt arbetsmarknadsarbete ett tydligare fokus på socialtjänstperspektivet än på arbetsmarknadsperspektivet" och anger att kommunens arbetsmarknadsarbete ska vara "värdegrundsdrivet". Insatser ska särskilt riktas mot unga Falköpingsbor som är utan sysselsättning. Sammanfattningsvis kan så här långt konstateras följande: I FK finns de tre styrgrupper som arbetar mer eller mindre tvärsektorielt i linje med Mål 1 om social hållbarhet. Men hur är gruppernas arbete samordnat och systematiskt insatt i ett politiskt förankrat utvecklingsarbete? Hur är detta arbete prioriterat i budgetarbetet?

Denna studie inbegriper inte intervjuer e.dy. med politiker, men följeforskningen tyder på att det finns en viss omedvetenhet inom politiken om vad som faktiskt sker i arbetet med social hållbar utveckling i kommunen – även om viss rapportering sker till enskilda politiker i central ställning. Här kan dock noteras att den förnyade "Flerårsplanen 2017-2019. En plan för hållbar utveckling" innehåller formuleringar under Mål 1 som gäller barn och unga, arbetsmarknad och boendeförsörjning, vilket inte var fallet i Flerårsplanen 2016-2018. Det kan ses som en markering att dessa tre områden betonas starkare än tidigare i det politiska uppdraget.

Folkhälsorådet är också ett intressant exempel i det här sammanhanget. Begreppet folkhälsa ses ibland som synonymt med social hållbarhet. Flera nationella studier har satt fokus på just folkhälsa när det gäller social hållbarhet (t ex VGR, Göteborg, Malmö). Det finns dock en risk att folkhälsoarbetet blir ett samlingsbegrepp som ska inrymma en rad olika aspekter och genom överlappningar skapar otydlighet om ansvar. En utmaning ligger här i hur de olika verksamheterna ska avgränsas och synkroniseras. Folkhälsorådet inrymmer ledamöter som både har den politiska förankringen, förvaltningsledning och sakkunskap inom specifika områden. Dessutom har rådet vissa ekonomiska medel som kan bidra tillsammans med övriga att göra förbyggande insatser. Det betyder att förutsättningarna för verksamheten är goda, men sätts fokus på (akuta) aktiviteter eller förbyggande, strategiskt och målinriktat arbete? Vad är Folkhälsorådets uppgift och ansvar i förhållande till socialförvaltningen och barn- och utbildningsförvaltningen? Relation och ansvar i förhållande till styrgruppen Social hållbarhet: barn och unga? Positivt i sammanhanget är att den typen av frågor initieras av folkhälsostrategen, indirekt eller direkt, i sitt deltagande i styrgruppens arbete. Men långsiktigt är det viktigt att skapa tydlighet om ansvar och mandat för att motverka sårbarhet i organisationen

Min generella tolkning som följeforskare är att organisationskulturen i dagsläget präglas av en institutionell norm som gör en uppdelning mellan vad som är kärnverksamhet och sidoverksamhet när det gäller målet om ett socialt hållbart Falköping. Policy, kommunala beslut och prioriteringar och innehållet i den officiella målstyrningen säger dock något annat. Social hållbarhet ska genomsyra *hela* den

kommunala verksamheten. För att säkerställa prioriteringar om social hållbarhet har även inrättats tvärssektoriella arbetsgrupper som benämns som styrgrupper. Men en kritisk fråga är: Vilket mandat har de att styra i ett politiskt system om de inte är "nära dockade" och synliggjorda i organisationen?

En organisationskultur består emellertid av både det som är synligt (policy, formell organisation etc.) och det som är "osynligt", det vill säga underliggande värderingar och normer som i realiteten är styrande.⁹ Forskning finns om samarbete mellan organisationer och team, men kvalitativt inriktad forskning om dynamiken i relationer på den mer operationella nivån och hur mål uppfattas och förstås är inte särskilt frekvent.¹⁰ Resurser (ekonomiskt och tidsmässigt) har inte i den här studien medgett möjlighet att ingående studera hur sådana processer kommer till uttryck i den kommunala organisationen i FK. Däremot kan den praktiskt och teoretiskt exemplifiera och problematisera frågor som är viktiga i ett långsiktigt utvecklingsarbete för att främja social hållbar utveckling i kommunen.

UTMANINGAR INFÖR FORTSATT UTVECKLINGSARBETE

I denna rapport har uppmärksammats frågor som gäller arbetet med social hållbarhet i Falköpings kommun. Denna Rapport 1 har inriktats mot den politiska styrningen och förankringen i verksamheten. De frågor som finns anledning att uppmärksamma och fortsättningsvis diskutera med utgångspunkt från denna rapport är bland annat följande:

- Vilken reell koppling till Mål 1 om social hållbar utveckling har de tre styrgrupperna? Samordning mellan dessa?
- Ska dessa grupper fungera som styrgrupper eller arbetsgrupper? (Grupernas uppdrag och mandat? I vilket avseende kan och/eller bör de styra verksamheten?)
- Hur ska kopplingen till politiken bli tydligare?
- Hur balanseras och synkroniseras det strategiska, målinriktade arbetet och operationella insatser inom styrgrupperna? (ansvar och relation till nämnder/förvaltningar?)
- Koppling till civilsamhället?¹¹

I Årsbokslutet för 2016 anges under rubriken Organisation att "i högre grad pröva social hållbarhet i uppföljningar och inför beslut" (s. 14). Genom att skapa tydlighet i styrning, ansvarsfördelning och mandat möjliggörs en grund för systematiskt utvecklingsarbete som är väl förankrad i hela organisationen och motverkar personliga preferenser och särintressen som kan hindra utveckling. FK har uppenbarligen förmånen i nuläget att ha flera drivande och kompetenta tjänstemän som är positiva

⁹ Här kan också noteras att det inte enbart är det som står i styrdokumentet utan också det som *inte* står i texten som är avgörande. Vidare, såsom man identifierar och beskriver problem får konsekvenser för vilka insatser och åtgärder som föreslås och beslutas.

¹⁰ Arnaud, N. & Mills, C.E. (2012). Understanding Interorganizational Agency: A Communication Perspective. *Group & Organization Management*, 37(4), 452-485.

Smith, P. (2012). Where is practice in organizational R&D research? A literature review. *Inter-organizational R&D research*, 10(1), 43-63.

¹¹ Se Årsbokslut 2016, s. 14 – Identifierade utvecklingsområden: "Stärkt samverkan med civilsamhället – öka och utveckla samverkan med föreningar, organisationer och nätverk"

till samverkan och målorienterade. Det är en framgångsfaktor men långsiktigt behövs tydliga strukturer för att motverka sårbarhet och otydlighet i ansvarsförhållanden.

Inom ramen för följeforskningen föreslås att en fortsättning med arbetet sker under ht 2017 där två andra centrala teman utifrån kommunens arbete med social hållbarhet belyses: *Delaktighet och inflytande med fokus på unga* samt *Nyanlända och ensamkommande unga*. Därtill föreslås att en modell utvecklas för indikatorer om social hållbarhet samt att sammanfattande slutsatser presenteras. Social hållbarhet kan vara ett retoriskt begrepp som anges i policydokument. Utmaningen ligger i att konkretisera och visa vad och hur det kommer till uttryck i verksamheten (Orlenius 2016).

REFERENSER

- Arnaud, N. & Mills, C.E. (2012). Understanding Interorganizational Agency: A Communication Perspective. *Group & Organization Management*, 37(4), 452-485.
- Engström C-J. (2012). *Hållbar Stadsutveckling – hinder och möjligheter. Underlags-rapport till delegationen för hållbara städer*. Delegationen för hållbara städer.
- European Sustainable Development Network (2015). *Social Innovation in Europe 2015*. Se http://www.sd-network.eu/?k=quarterly%20reports&report_id=36
- Falköpings kommun (2016). *Arbetsmarknadsstrategi för Falköpings kommun* (antagen av kommunfullmäktige 160627).
- Falköpings kommun (2016). *Flerårsplanen 2016-2018*.
- Falköpings kommun (2016). *Årsbokslut 2016*.
- Falköpings kommun (2017). *Flerårsplanen 2017-2019. En plan för hållbar utveckling*.
- Orlenius, K. (2016). Social hållbar samhällsutveckling – innebörd och utmaningar. I K. Orlenius (red), *Inkluderande medborgarskap. Perspektiv på social hållbar samhällsutveckling: exemplet Norrby* (Vetenskap för profession 34:2016). Högskolan i Borås.
- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) (2010) Hållbar stadsutveckling. Se: <https://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/5208.pdf?issuusi=ignore>
- Smith, P. (2012). Where is practice in organizational R&D research? A literature review. *Inter-organizational R&D research*, 10(1), 43-63.