

Utredning om genomförande av utvecklingsstrategi – *Skellefteå 2030*

Oktober 2014

Kommunledningskontoret
Samhällsutveckling
Stefan Öhlund

Innehåll

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund.....	3
2.1	Uppdrag	4
2.2	Metod.....	4
3	Skellefteå 2030 – genomförandet	5
3.1	Strategin.....	5
3.2	Förankring	6
3.3	Samverkan	6
3.4	Basfunktioner	8
3.5	Prioritering.....	9
3.6	Näringsliv	9
3.7	Civilsamhälle.....	10
3.7.1	Överenskommelse.....	10
3.7.2	Föreningsliv	13
3.8	Uppföljningsarbete	15
3.9	Ledarskap	15
4	Luleå Vision 2050.....	18
4.1	Bakgrund	18
4.2	Genomförande	18
4.3	Lärdomar från Luleå.....	20
5	Örnsköldsvik Världsklass 2015	21
5.1	Bakgrund	21
5.2	Arbetsgrupper.....	22
5.3	Incheckningssystem.....	23
5.4	Organisation	23
5.5	Styrdokument	24
5.6	Positiva aspekter.....	25
5.7	Resultat – arbetsgrupper	25
5.8	Resultat – incheckningssystem.....	26
5.9	Rekommendationer till Världsklass 2015	27
6	Slutsatser	28
7	Källförteckning	30

1 Sammanfattning

Utgångspunkten i utvecklingsstrategin måste grunda sig i de lokala förutsättningarna, det gäller att utveckla de befintliga lokala styrkorna men kanske även skapa nya som kompletterar de redan existerande. Att anpassa kommunens egna resurser och insatser för att kunna involvera och engagera fler aktörer i arbetet med att realisera visionen utgör en viktig komponent i en kommunal utvecklingsstrategi. För att få fler aktörer att aktivt bidra i arbetet krävs också att de delar den vision och de målsättningar som finns. Även om strategin som dokument är av vikt handlar det också till stor del om att skapa en känsla av framtidstro och utveckling, något att samlas kring och arbeta för, som kan bidra till att förverkliga visionen. Att återkommande kommunicera kring pågående aktiviteter, både internt inom den kommunala organisationen såväl som till övriga aktörer, blir följaktligen en viktig del av strategiarbetet. För att framgångsrikt genomföra en utvecklingsstrategi är det viktigt att de insatser som görs, interna som externa, kompletterar och stödjer varandra. Vill man uppnå ett fungerande samspel blir det väsentligt att också tydliggöra de olika aktörernas roller i genomförandet. Vad som bör prioriteras i genomförandet kan däremot variera från kommun till kommun. Något som lyfts fram i det material som studerats är vikten av väl fungerande utbildning, barnomsorg och fysisk infrastruktur såsom vägar och bredband men kommunen måste också titta till sin egen miljö och vilka resurser som finns tillgängliga. En framgångsrik utvecklingsstrategi bygger på anpassning till de förutsättningar och den särskilda kontext som råder i den egna kommunen.

Ledarskapet har givetvis en avgörande roll för hur framgångsrikt kommunen kan implementera sin strategi. Utvecklingsarbete handlar till stor del om att skapa en organisationskultur och miljö som vågar vara framsynt. För att framgångsrikt driva ett utvecklingsarbete kan det krävas att man vågar gå utanför de institutionella ramarna men viktigt blir också att klara av att bygga betydelsefulla relationer mellan olika aktörer. Det kan vara så att många frågor som rör den lokala utvecklingen inte ägs av någon enskild part utan förutsätter samverkan mellan flera olika aktörer. Ledarskapet bör därför inte grunda sig på hierarkiska styrsystem utan snarare verka genom de sociala relationer och länkar som finns mellan aktörerna. Mätbara mål och noggrann uppföljning av insatser och aktiviteter framhålls också som nödvändiga ingredienser i genomförandet, dels för att försäkra sig om att rätt saker görs men också för att kunna fatta mer välinformerade beslut angående den framtida inriktningen på arbetet. Ett bra uppföljningssystem kan också bidra till att skapa motivation hos externa aktörer.

2 Bakgrund

Skellefteå har sedan 90-talet upplevt en befolkningsminskning samtidigt som de som bor i kommunen blivit äldre. En viktig utmaning för Skellefteå kommun är därför hur en god välfärd och samhällsservice ska kunna upprätthållas i framtiden när den del av befolkningen som ska stå för skatteintäkterna ständigt minskar. För att Skellefteå ska vara en attraktiv kommun för dagens och morgondagens arbetskraft krävs en bra miljö för barn, föräldrar, studenter, arbetstagare, arbetsgivare och pensionärer. Ytterligare faktorer av vikt är en väl fungerande skola, sjukvård och infrastruktur. Skellefteå måste kunna erbjuda en god samhällsservice för att upplevas som en attraktiv plats att bo och verka i. Även livsmiljö, intressen och jobb fyller en viktig funktion i vad som påverkar var folk väljer att bosätta sig.

Under 2014 startade därför ett arbete för att utveckla platsen Skellefteå, *Skellefteå 2030*. Syftet med Skellefteå 2030 är att alla de utvecklingskrafter som finns inom kommunen tillsammans ska arbeta fram en strategi för hur Skellefteå kommun ska kunna växa och bli en mer attraktiv plats att bo och verka i. Skellefteå ska vara en framsynt och jämställd tillväxtkommun och målsättningen är att kommunen år 2030 ska ha 80 000 invånare. För att nå detta tuffa men fullt realistiska mål krävs att en gemensam väg stakas ut där olika samhällsaktörers roller i utvecklingen av kommunen tydliggörs och utvecklas. Det fordras ett långsiktigt samarbete mellan kommun, näringsliv, föreningsliv och civilsamhälle. Men det räcker naturligtvis inte med att bara ta fram en utvecklingsstrategi. För att genomföra de insatser och nå de mål som strategin innefattar krävs att en handlingsplan utformas.

2.1 Uppdrag

Vad måste då beaktas i utformandet av en handlingsplan och vad är de vitala delarna för ett framgångsrikt genomförande av densamma? Denna utredning syftar till att söka svar på dessa frågor och på så sätt utgöra en grund för det fortsatta arbetet med implementeringen av *Skellefteå 2030*.

2.2 Metod

Underlaget till denna utredning utgörs till stor del av kunskaper och erfarenheter från andra platser som utformat visioner och arbetat med strategier där flertalet samhällsaktörer involverats i processen. Dessa har insamlats genom dokumentstudier och genom intervjuer. En genomgång av litteratur och andra skrivelser som behandlar lokala och regionala utvecklingsprocesser har gjorts och denna utgör också en del av underlaget. Vid de invånardialoger som hölls runt om i Skellefteå kommun under de inledande månaderna av 2014 beträffande *Skellefteå 2030* inkom också synpunkter och åsikter kring genomförandet av strategin och utformningen av en handlingsplan. Dessa kommentarer har också begrundats i utredningen. Vidare har underlagsmaterial insamlats genom workshoppar med deltagare från de kommunala förvaltningarna och representanter för närings- och föreningsliv.

3 Skellefteå 2030 – genomförandet

3.1 Strategin

Natkom undersöker i en av sina rapporter visioner och strategier i större svenska städer och även om bakgrunden till varför visionerna och strategierna skapas varierar så visar rapporten att målsättningen ofta är att skapa någon sorts enhetlighet. Det kan handla om att göra något nytt, att sticka ut, eller att skapa en intern och samordnande funktion att kunna luta sig mot i beslutsfattandet. Av de visioner och strategier som undersökts i rapporten framgår att det väsentliga egentligen inte är exakt vad som står i dokumentet utan att det används och leder till konkreta åtgärder, vilket även beskrivs som den svåraste delen. Det kan inte vara för abstrakt då detta innebär en risk att strategin blir ett dokument som inte förpliktar till något. En viss grad av otydlighet kan dock också vara en fördel av den enkla anledningen att varje individ då kan göra en egen tolkning av innebörden i dokumentet. Det gäller att hitta en balans mellan det konkreta och det abstrakta, dokumentet ska vara tillräckligt konkret för att vara styrande men också tillräckligt abstrakt för att kunna hålla under en längre tidsperiod. Balansen mellan det konkreta och det abstrakta gäller även politiskt. Det blir lättare för politiker att enas kring en strategi om denna inte är allt för konkret. Rapporten påpekar dock att det i slutändan handlar om att gå från ord till handling och att det då inte längre finns något utrymme för otydlighet.

En återkommande reflektion som påtalas i många av de utvecklingsstrategiska dokument som studerats i förarbetet till denna rapport pekar just på vikten av metoder, strukturer och en tydlig ansvarsfördelning för att kunna hålla utvecklingsprocessen levande. Detta bidrar också till att sätta en riktning för den dagligt pågående verksamheten. Ansvarsområdena kan förstås se olika ut. Inom näringslivsutveckling får exempelvis kommunen en mer stödjande roll medan de i välfärdsfrågor får en betydligt mer framskjuten position. Att utåt kommunicera kring de insatser som genomförs bedöms också vara av vikt för att sprida bilden av framtidstro och ge incitament till vidare utveckling. Kommunikation framhålls som ett ledord såväl i framtagandet av strategin som i genomförandet av densamma. De kommentarer som tagits emot av Skellefteå kommun under 2014 års workshoppar visar på ett likartat synsätt och kommunikation och dialog nämns även här som en viktig aspekt i genomförandeprocessen. Det bör därför ligga i den kommunala organisationens intresse att se över vilka plattformar för extern kommunikation som kan användas för att informera övriga samhällsaktörer och invånare kring det fortlöpande arbetet.

3.2 Förankring

För att fler aktörer aktivt ska bidra till uppfyllandet av målsättningarna i en utvecklingsstrategi konstateras i Natkoms rapport rörande kommunala tillväxtstrategier vikten av att dessa aktörer faktiskt också delar de mål och den vision som finns i strategin. För att så ska ske bör strategin vara verklighetsförankrad och trovärdig samtidigt som den bidrar till att kommunen blir en bättre plats att leva i. Förutom att skapa framtidstro förenklar också ett gemensamt synsätt på utvecklingsstrategin delegeringen av uppgifter och leder i förlängningen till ökade möjligheter för en lyckad implementering. Vid sammanställningen av kommentarerna från de workshoppar som hållits framkom att det också från detta håll fanns en uppfattning om vikten av att etablera en gemensam målbild. Innan ett fastställande av strategin bör det därför anses väsentligt att det, bland de involverade aktörerna, finns en förståelse för och känsla av medskapande kring strategin. Detta kommer högst sannolikt underlätta det senare arbetet med själva implementeringen.

3.3 Samverkan

Natkom påpekar vidare att en central faktor i genomförandet av en utvecklingsstrategi är identifikation av interna resurser och förmågor inom kommunen som kan bidra till de insatser som lyfts fram i strategin. Det framhålls dock också att även om kommunen har en betydande roll i en process av detta slag så ställs även krav på externa resurser i form av övriga samhällsaktörer. Kommunen kan inte enbart förlita sig på sina egna initiativ och resurser i utvecklingsarbetet. Detta tillvägagångssätt skulle enligt Natkoms rapport bli alltför kostsamt och inte heller leda till ett tillfredställande resultat. Dessutom kan faktorer som ligger utanför kommunens handlingsområde också påverka hur utvecklingsarbetet fortskrider. Natkom exemplifierar detta genom att peka på att även om kommunen bygger en arena så innebär detta inte automatiskt att man blir en evenemangsort. Det krävs också andra aktörer för att arrangera evenemang samt locka besökare dit. Studien påtalar ett antal exempel på kommunala satsningar som misslyckats av den anledningen att kommunen inte fått andra aktörer med sig. I genomförandet blir det därför avgörande att man lyckas mobilisera och samordna de nödvändiga aktörerna.

Den kanske allra främsta uppgiften för den kommunala organisationen blir att möjliggöra för andra aktörer att bidra till utvecklingsfrämjande insatser. Om kommunen ensam satsar pengar

och investerar är utsikten för mer uthålliga utvecklingseffekter mindre gynnsam. Det blir därför nödvändigt med ett samspel olika aktörer emellan för att uppnå den eftersträvade effekten av utvecklingsarbetet. Genom att kommunen underlättar för andra aktörer att medverka i genomförandeprocessen ökar både mängden tillgängliga resurser och möjligheten att kombinera dessa med varandra. I slutändan innebär detta att de resultat som uppnås kommer vara mer beständiga. Kommentarer från de workshoppar som genomförts med både tjänstemän och politiker från Skellefteå kommun samt med representanter från närings- och föreningsliv framhåller också samverkan mellan kommunen och övriga aktörer som en nyckelfaktor i genomförandefasen av utvecklingsstrategin. Det kan då vara intressant att titta närmare på vilka samverkansmodeller som finns och vilka aktörer som kan ingå i ett utvecklingsfrämjande samarbete. Quadruple Helix, QH, beskrivs i rapporten ”*Exploring the Quadruple Helix*” som en samverkansmodell för innovationer mellan offentliga aktörer, näringsliv, akademi och det civila samhället. Rapporten menar dock att modellen kan appliceras på en mängd olika typer av samarbeten och att den också kan fylla en funktion i arbetet med lokal utveckling. Ett antal principer för samverkan i utvecklingssyfte beskrivs också i rapporten:

- Principen om rättvisa – Lyfts fram som en viktig motivationsmekanism. Aktörer som deltar måste känna att de behandlas rättvist och kan göra sina röster hörda.
- Principen om omedelbarhet – Återkoppling till aktörer måste ske snabbt och det som gemensamt bestämts måste genomföras så snabbt som möjligt.
- Principen om öppenhet – Beslutsfattande och genomförande i utvecklingsprocessen måste ske på ett öppet sätt.
- Principen om flexibilitet – Offentliga aktörer måste ta hänsyn till och vara beredda på förändringar i behov och åsikter hos övriga aktörer.

Fördelar med QH-modellen är enligt tidigare nämnda rapport det kunskaps- och resursutbyte som sker när aktörer samverkar men för en lyckosam samverkan pekar rapporten också på vikten av att de involverade aktörerna har förståelse för det ömsesidiga givandet och tagandet av varandras resurser. Aktörerna måste se sig själva som en del av en hel process och vilja bidra med sina kunskaper. Grunden för en framgångsrik samverkan bygger också på ett förtroende gentemot varandra. Om målet med samverkan är oklart kan detta leda till konflikter och missförstånd. Att gemensamt utveckla tydliga mål samt en i övrigt god kommunikation mellan de inblandade aktörerna underlättar samverkan och bidrar till att minska risken för konflikter.

I den av SKL utgivna skriften ”Spela roll – en bok om lokal och regional utveckling” påvisas socialt kapital som en av de avgörande faktorerna i frågan om lokal utveckling. Platser med högt socialt kapital utmärks ofta av ett omfattande frivilligt föreningsarbete och en hög grad av informella sociala nätverk. Ett annat karakteristiskt drag i samhällen med stort socialt kapital är att tilliten mellan människor generellt sett är hög. Sammantaget innebär detta att olika människors och organisationers resurser på ett mer effektivt sätt bör kunna användas i ett utvecklingsfrämjande syfte. Forskning inom området visar att Skellefteå präglas av ett totalt sett högt socialt kapital (förstått som en kombination av generell tillit till andra människor, hög föreningsaktivitet och ett ömsesidigt tillgodoseende av hjälpbehov). Detta utgör en bra grund för att bygga ett stabilt och tryggt samhälle. Studierna kan dock inte påvisa något tydligt orsakssamband mellan högt socialt kapital och lokal tillväxt men det faktum att det i Skellefteå finns en hög grad av socialt kapital bör ändå anses vara en faktor som kan förenkla implementeringen av utvecklingsstrategin. Vid processer som involverar ett flertal olika aktörer är ett rimligt antagande att samverkan underlättas om aktörerna också litar på varandra.

3.4 Basfunktioner

Det råder en samstämmighet i det studerade materialet kring vikten av väl fungerande ”basfunktioner”, alltså hur hög kvalitet kommunen håller på områden som det lokala utbildningsväsendet, barnomsorg och hälsa och fysisk infrastruktur såsom vägar och bredband. Hur väl genomförandet av en utvecklingsstrategi lyckas, vare sig det rör sig om att attrahera fler invånare, företag eller turister, är ofta sammanhängande med hur väl de grundläggande funktionerna fungerar. En rapport publicerad av Natkom visar att det första steget i genomförandeprocessen hos merparten av de kommuner som studerats handlar om att se över de resurser som kommunen själva kontrollerar, samt att utveckla och anpassa dessa efter de målsättningar som sätts i utvecklingsstrategin. Det bör därför i ett tidigt skede av utvecklingsprocessen fokuseras på de områden som är av grundläggande vikt för vidare utveckling, som exempelvis utbildning. Ur ett tillväxtstrategiskt perspektiv har dessutom skolan en viktig roll, inte bara rörande inläring, utan också i fråga om attityder. Det kan exempelvis handla om hur man ser på den egna orten eller på företagande.

3.5 Prioritering

En viktig del blir också att analysera vilken prioritetsordning de olika utvecklingsinsatserna bör ha. Det kan bli nödvändigt att kompromissa om vilka insatser som ska fokuseras på och hur de eventuellt kan kombineras för att öka utsikterna att nå de uppsatta målen. En sådan analys fyller också en funktion när det gäller att identifiera eventuellt kontraproduktiva insatser som bör undvikas för att inte hämma utvecklingsarbetet. Natkoms studie visar att det inte finns någon generell lösning på detta. Varje kommun måste titta till sin egen miljö och vilka resurser den har tillgängliga. Prioriteringen sker efter de specifika situationer som råder i de enskilda kommunerna. Framgångsrika utvecklingsstrategier bygger på anpassning till de förutsättningar och den särskilda kontext som råder i den egna kommunen. Att kopiera någon annan kommuns utvecklingsstrategi är helt enkelt inte möjligt då varje kommuns förutsättningar skiljer sig åt. Av den anledningen bör man också, i allt för stor utsträckning, undvika att dra några långtgående slutsatser kring de insatser som gjorts i kommuner som utvecklats positivt. Samma effekt kanske inte uppnås i den egna kommunen. Huruvida kommunen utvecklas i riktning mot visionen beror på hur väl förankrad den framtagna utvecklingsstrategin är. Detta gäller både internt bland de kommunala förvaltningarna och hos de övriga aktörerna. Men kommunens förutsättningar och hur de agerar som en samlade aktör fyller också en viktig funktion.

3.6 Näringsliv

Enligt Tillväxtanalys rapport ”*Regional och lokal tillväxtpolitik – vad kan och bör offentliga aktörer göra?*” råder det brist på forskning kring vilka tillväxtpolitiska instrument som ger effekt för lokal utveckling. De fallstudier som finns uppmärksammar i princip enbart kommuner som haft en gynnsam utveckling och kvantitativa undersökningar saknas på området. På grund av detta är det svårt att dra några generella slutsatser om avgörande faktorer, med andra ord kan kommuner som utvecklats sämre gjort precis samma saker som de med bättre utveckling. Det som däremot kan fastställas är att företag värdesätter en väl fungerande, opartisk och mindre byråkratisk kommunal förvaltning. Hur förhåller sig den kommunala förvaltningen till det befintliga regelverket och vilken inställning har de ledande politikerna och högre tjänstemännen till företagande på platsen? Vilket stöd och vilken service erbjuds till företagen? Ur ett utvecklingsstrategiskt perspektiv skulle detta kunna översättas till förvaltningens attityd till näringslivet, vilket i sin tur ofta pekats ut som en viktig del i lokal tillväxt. En betydelsefull faktor för ett lyckat utvecklingsarbete kan således antas vara att

samspelet mellan den kommunala förvaltningen och näringslivet sker så friktionsfritt som möjligt. Det bör därför ses som angeläget att hitta verktyg som kan underlätta och förstärka detta samspel. Det förefaller sannolikt att implementeringsprocessen i utvecklingsstrategin förenklas om ett väl fungerande samarbete finns mellan kommun och näringsliv. Vidare finns ett samband mellan välskötta kommunala verksamheter och tilltro och attraktivitet för boende och företagande. En god ekonomisk utveckling förknippas också med ett pålitligt ledarskap. Denna korrelation kan också vara en faktor som påverkar både in- och utflyttning, företagsklimat och sysselsättning och bör följaktligen då även uppmärksammas i strategiarbetet. Centrum för kommunstrategiska studier konstaterar i en rapport att kommunen har ett stort ansvar och inflytande över flertalet av de områden som anses vara av vikt för utvecklingen av en plats. Kommunens resurser är däremot begränsade och därför kan en samverkan med näringslivet innebära ett resurstillskott. De utvecklingsinsatser som görs kan också tack vare ett samspel med näringslivet få en ökad uppmärksamhet i området.

3.7 Civilsamhälle

I genomförandefasen av *Skellefteå 2030* kan det vara av intresse att se vilka övergripande strukturer för samarbete med den frivilliga sektorn som finns att tillgå. Hur kan samverkan mellan kommunen och det civila samhället förstärkas och bidra till positiva effekter för platsens utveckling? Ett sätt är enligt SKL:s rapport ”*Dialoger och överenskommelser med civilsamhället*” att kommunen och civilsamhället tillsammans tar fram ett dokument, en överenskommelse, med utgångspunkt i lokala behov och frågor som deltagande parter identifierar. I denna utredning har Örebro:s överenskommelse mellan det civila samhället och kommunen fått tjäna som exempel på ett sådant dokument.

3.7.1 Överenskommelse

Kommunfullmäktige i Örebro tog 2008 beslut om ett policydokument för samverkan mellan kommunen och det civila samhället (som i Örebro fall innebär föreningar, organisationer, kooperativ med flera liknande sammanslutningar). Dokumentets syfte var att redogöra för kommunens medarbetare om den politiska viljan att öka samverkan med det civila samhället. Precis som i Skellefteås fall finns i Örebro ett omfattande och strukturerat samarbete med näringslivet och dess intresseorganisationer vilket hanteras av ett näringslivskontor. För samverkan med civilsamhället saknades dock en liknande funktion vilket var anledningen till

ovan nämnda policydokument. I dialog mellan representanter från kommunala förvaltningar, politiska partier och förenings- och organisationsrepresentanter togs sedan en överenskommelse fram. Denna beslutades i kommunfullmäktige 2010. Avsikten med överenskommelsen var att stärka samarbetet och utveckla det civila samhället genom att anta en gemensam värdegrund och belysa ett antal viktiga principer för samverkan. Varje förening eller organisation tar ställning till överenskommelsen och den undertecknas sedan av ansvarig politiker och en representant för den enskilda föreningen eller organisationen.

Överenskommelsen innehåller också de involverade parternas åtaganden i syfte att främja utvecklingen av det civila samhället. Kommunens åtaganden gäller mot alla demokratiska föreningar, organisationer och liknande sammanslutningar. De aktörer som valde att skriva under överenskommelsen deltar med kommunen i en uppföljning kring åtagandena som sker årsvis.

Enligt den överenskommelse som gjorts mellan Örebro kommun och det civila samhället är samverkan mellan dessa aktörer en nödvändighet för att samhället ska utvecklas. Man menar att grunden för en livskraftig demokrati är ett samhälle där man kan tillvarata det ideella och idéburna engagemanget. För en framgångsrik samverkan krävs också stor tydlighet kring överenskommelsen samt en ömsesidig respekt för det civila samhällets villkor och för det ansvar och de skyldigheter som åligger kommunen. Som tidigare nämnts lyfts ett antal principer för samverkan fram i överenskommelsen:

- Aktörer i det civila samhället ska kunna vara kritiskt granskande och verka självständigt i förhållande till kommunen utan att riskera att förlora ekonomiskt eller annat stöd.
- Samverkan ska grunda sig på öppenhet och tillgänglighet.
- Aktörer i det civila samhället avgör själva kvaliteten på sin verksamhet. Om verksamhet utförs på uppdrag av kommunen är det kommunen som avgör vilka kvalitetskrav som gäller.
- Långsiktighet ska utgöra ett ledord, detta för att underlättar planering. För att kunna fullfölja denna princip krävs en bred politisk enighet om överenskommelsen.
- Kontinuerlig dialog mellan aktörerna är en förutsättning för samverkan.
- Kommunen ska underlätta förutsättningarna för etablering av nya aktörer.

I överenskommelsen finns också de åtaganden som kommunen gör för samverkan, dessa kan kopplas till principerna för samverkan:

- Kommunen ska vara enkel att komma i kontakt med. Det ska vara tydligt vilka förvaltningar och kontaktpersoner som är ansvariga för olika frågor och områden.
- Kommunen ansvarar för en årlig dialogträff där överenskommelsen kan diskuteras.
- Kommunen strävar efter att upphandla tjänster i mindre delar för att gynna det civila samhället
- Kommunen ansvarar för att det civila samhällets villkor är kända inom den kommunala organisationen.
- Kommunen ska, som en grund för det gemensamma utvecklingsarbetet, utveckla sitt föreningsregister.
- Kommunen ska visa respekt för civilsamhällets självständighet och oberoende.
- Kommunen ska se över och pröva olika former för långsiktig samverkan med det civila samhället.
- Kommunen ska tillhandahålla information kring vilket stöd som finns tillgängligt för det civila samhället och vilka riktlinjer som gäller för stödet.
- Kommunen ska eftersträva att erbjuda det civila samhället möjlighet att delta vid relevanta utbildningar.
- Kommunen ska bidra till att öka kunskapen om kvaliteterna och erfarenheterna hos det civila samhället.
- Kommunen ska åta sig att bidra till bildandet av ett fristående ideellt utvecklingscentrum som ska främja utvecklingen av det civila samhällets organisationer och aktörer samt utveckla dialogen och samverkan mellan aktörerna och kommunen.
- Kommunen arbetar för att överenskommelsen ska bli känd bland kommunanställda och medborgare.

Samt de åtaganden som ligger på aktörer från det civila samhället som även dessa kan kopplas till samverkansprinciperna:

- Aktörerna ska tillhandahålla den information som krävs om sin förening/organisation för att främja ett samarbete med kommunen
- Aktörerna ska tillhandahålla och aktualisera kontaktuppgifter
- Aktörerna ska hävda sin suveränitet och identitet i sin samverkan med kommunen
- Aktörerna ska ha en planering som motsvarar den tidsperiod som kommunen beviljar dessa ekonomiska stöd.
- Aktörerna ska kunna bidra med erfarenhet och kompetens till nya grupper som vill organisera sig såvida det inte strider mot deras värdegrund.
- Aktörerna ska bidra till kunskap om sin kvalitet och betydelse för samhället.

- Aktörerna ska söka aktiv dialog med kommunen vid oklarheter och klagomål gällande samarbetet.
- Aktörerna arbetar för att överenskommelsen ska bli känd bland medlemmar och samarbetspartners.

Efter att överenskommelsen beslutats upprättades en genomförandeplan som kommundirektören förankrade med förvaltningscheferna. Genomförandet uppdelades så att ansvaret för vissa åtgärder hamnade på kommunkontorets bord medan vissa åtgärder blev förvaltningschefernas ansvar. En tjänsteman har arbetat halvtid med olika uppföljningar utifrån överenskommelsen och årliga dialogträffar har genomförts. Stiftelsen Cesam fick 2009 bidrag för att driva ett fristående, ideellt utvecklingscentrum (IUC) och verksamheten startades 2010. Verksamheten ska stödja föreningar och andra aktörer samt medverka till en utvecklad samverkan mellan det civila samhället och de kommunala verksamheterna. Under 2013 utökades också IUC:s verksamhet till att innefatta en volontärförmedling. Förmedlingens funktion är att sköta kontakter mellan enskilda medborgare som vill göra en ideell insats i någon förening, kommunal verksamhet eller i något evenemang som sker i kommunen.

3.7.2 Föreningsliv

Under 2011 genomförde det sedan tidigare etablerade Örebro Föreningsråd ett antal träffar med olika föreningar runt om i Örebro. Ett återkommande diskussionsämne under träffarna var avsaknaden av mötesplatser för föreningarna. Man efterlyste exempelvis kontor, arbetsplatser och sammanträdesrum men också stöd i ekonomiska frågor och tillgång till service i form av kopiator och nätuppkoppling. Detta låg till grund för idén om ett Föreningarnas Hus i Örebro. En enkätundersökning genomfördes och drygt 50 av de 104 svarande föreningarna visade intresse för att hyra/använda lokaler i ett sådant hus. Med hjälp av det positiva resultatet av enkäten, och det faktum att Örebro 2010 utsetts till Sveriges föreningsvänligaste stad, formulerades en ansökan till kommunstyrelsen om medel för en fördjupad förstudie. Kommunstyrelsen beviljade Örebro Föreningsråd 150 000 kr för att tillsammans med IUC genomföra studien. En projektledare anställdes på 25 procent och man bildade en projektgrupp med representanter från Örebro Föreningsråd och IUC.

2012 bjöd projektgruppen in Föreningsrådets 150 medlemsföreningar, IUC:s 60 användare och alla föreningar i kommunens föreningsregister till dialog kring ett framtida Föreningarnas Hus.

Ett femtiotal deltagare diskuterade hur huset skulle kunna bli en mötesplats för delaktighet, samverkan och utveckling i Örebro. Efter att ett studiebesök på Föreningscenter i Göteborg också genomförts formades sedan en verksamhetsidé. Den bearbetades därefter tillsammans med 35 föreningsrepresentanter på ett rådslag våren 2013. Efter att en för ändamålet lämplig lokal utsetts så skickades en mer formell intresseanmälan ut till alla föreningar och 23 stycken anmälde rätt omgående intresse för att hyra kontor/verksamhetslokal. Då intresset var stort beslöt projektgruppen att ansöka om medel för etablering av Föreningarnas Hus hos kommunen. I kommunens budget för 2014 avsattes dock inga ekonomiska medel till stöd för ett Föreningarnas Hus. För att gå vidare togs frågan upp i stiftelsen Cesams arbetsutskott där man beslöt att föreslå sin styrelse att ta ansvar för hyreskontraktet om kommunen beviljade en förlustgaranti. Kommunstyrelsen beslutade sedan i enlighet med Cesams ansökan och under de inledande månaderna av 2014 flyttade de första föreningarna in i Föreningarnas Hus, däribland Örebro Föreningsråd och IUC. I juni 2014 fanns 26 föreningar/organisationer på plats i huset och ytterligare 12 som anmält intresse för att hyra så kallade mikrokontor. En gång per månad bjuds alla föreningar som flyttat in eller kommer flytta in till ett husmöte för att samverka och diskutera drifts- och verksamhetsfrågor. Örebro Föreningsråd konstaterar avslutningsvis i sin processbeskrivning av etableringen av Föreningarnas Hus att förstudie och etablering till stora delar blev en parallell process då man tidigt hittade centrala lokaler som ansågs mycket lämpade.

SKL föreslår i sin rapport *”Utveckla samverkan med civilsamhället – Inspiration, idéer och metoder”* att kommunen genomför en kartläggning av de samverkansformer som finns mellan kommunen och föreningslivet om intresse finns att utveckla samarbetet med föreningslivet. De menar att det kanske redan finns olika typer av samverkansrelationer mellan de kommunala verksamheterna och föreningarna men att dessa inte har kunskap om och kan dra nytta av varandra. En sådan kartläggning skulle kunna visa vilken kommuninformation som riktas till organisationer och föreningsliv liksom vilka former av föreningsstöd som tillämpas och hur rådgivning och samordning riktat mot föreningslivet fungerar. Vidare skulle en kartläggning kunna ge information om förekomsten av möten och mötesformer mellan kommun och föreningar men även antalet besök hos föreningarna samt i vilken utsträckning föreningslivet används som samrådspartner och remissinstans. SKL föreslår också att kommunalt finansierade projekt som bedrivs av föreningslivet och bidragsfinansierade verksamheter samt kommunala uppdragsverksamheter som drivs av ideella och frivilliga organisationer inventeras. Efter att en

kartläggning genomförts får kommunen en bättre bild av hur samverkansrelationerna med föreningslivet ser ut och om det skulle kunna organiseras på ett bättre och effektivare sätt. Då det i genomförandefasen av *Skellefteå 2030* är av intresse att också engagera aktörer från föreningslivet kan en liknande kartläggning av den typ som beskrivs ovan genomföras för att få en överblick om kommunen eventuellt kan effektivisera och förbättra sin samverkan med föreningarna.

3.8 Uppföljningsarbete

Under arbetet med denna utredning var en återkommande punkt i underlaget att det under genomförandet av strategin är väsentligt att regelbundet göra uppföljningar, utvärderingar och att ta lärdom från arbetet. Detta anses nödvändigt för att eventuellt kunna revidera strategin om förutsättningarna för att ett genomförande ska lyckas förändras. En nödvändig del att reflektera över vid genomförandet blir därför även uppföljningsarbetet. Erfarenheter från andra kommuner visar att årsrapporter med en tydlig verksamhetsberättelse utgör ett mycket användbart verktyg för det fortsatta utvecklingsarbetet. Där ges möjlighet att redogöra för vilka insatser som skulle genomföras under året och vilka av dessa som faktiskt genomfördes respektive inte genomfördes. Möjlighet finns också att vidareutveckla anledningarna till varför vissa insatser inte kunnat genomföras. Att man genom en tydlig uppföljning av genomförda aktiviteter också kan säkerställa att man arbetar i rätt riktning för måluppfyllelse är ytterligare en faktor som visar på vikten av återkoppling. Dessutom bidrar ett bra uppföljningssystem till att mer välinformerade beslut kan tas för den framtida inriktningen på arbetet och kan utöver detta också vara en viktig del när det gäller att skapa motivation hos externa aktörer. Kommentarer från de workshoppar som genomförts med deltagare från den kommunala organisationen såväl som med externa aktörer lyfter också, av samma anledningar som ovan, betydelsen av noggrann uppföljning av genomförda insatser.

3.9 Ledarskap

I lokala utvecklingsprocesser spelar förstås också det politiska ledarskapet en mycket viktig roll. Detta gäller både i fråga om att utveckla "basfunktionerna" som utbildning och infrastruktur men också utveckling i bemärkelsen att attrahera inflyttare och företag till kommunen. Faktorer som politisk oenighet och personliga tvister är något som i hög grad inverkar negativt på möjligheterna att realisera målen i en utvecklingsstrategi. Ett

utvecklingsarbete handlar till stor del om att skapa en organisationskultur och miljö som vågar vara framsynt. Kulturen måste tillåta tillgänglighet och vara transparent och det ska även finnas möjlighet att ifrågasätta och erbjuda ett alternativt synsätt. Att driva utvecklingsarbeten kräver ofta också att man vågar gå utanför de institutionella ramarna. Det kan därför vara en fördel om det politiska ledarskapet inte bara svarar mot medborgarnas krav utan också vågar ligga steget före och vara agendasättande. En kontinuerlig dialog mellan den lokala politiska organisationen och de kommunala förvaltningarna utgör en viktig del av det utvecklingsstrategiska arbetet. Vidare är det också av yttersta vikt med en förvaltningsöverskridande dialog inom den kommunala organisationen, att det bland medarbetarna finns en övergripande medvetenhet kring strategin och en vilja att arbeta mot de uppsatta målen. Erfarenheter från andra kommuner visar att interna utbildningsinsatser kan vara en väg att gå för att öka medvetenheten och kunskapen om vad utvecklingsstrategin innebär, både för kommunen som helhet och för de enskilda förvaltningarna.

Det finns många människor som både vill och kan bidra till utveckling på den lokala nivån. För att dessa ska kunna delta krävs det dock ett ledarskap som klarar av att bygga betydelsefulla relationer mellan olika aktörer. Dagens utvecklingsprocesser handlar inte bara om ledarskap inom de befintliga strukturerna utan vid allt fler tillfällen måste det också utövas mellan strukturerna. Många frågor som rör lokal utveckling ägs inte av någon enskild part och kräver då ofta samverkan mellan flera olika aktörer. SKL menar på att offentliga aktörer kan behöva tona ner sin formella roll i utvecklingsarbetet och istället skapa möjligheter för andra aktörer som vill och kan bidra. Som ledare kan man inte heller ha svar på alla frågor utan ofta måste dessa lösas tillsammans. Det krävs därför ett ledarskap som inte grundar sig på hierarkiska styrsystem för att uppnå ett samspel bland de inblandade aktörerna i utvecklingsprocessen. Ledarskapet måste verka genom de sociala relationer och länkar som finns mellan aktörerna.

I arbetet med lokal utveckling framhålls även samhällsentreprenören som en viktig ingrediens. Samhällsentreprenören kan exempelvis vara en handlingskraftig person inom närings- eller föreningsliv eller någon som arbetar inom den offentliga förvaltningen. Begreppet kan också vara synonymt med en samling av engagerade personer. På lokal nivå får samhällsentreprenören till uppgift att skapa relationer mellan engagerade aktörer. När behovet av samspel många olika aktörer emellan är stort fyller samhällsentreprenören en viktig funktion just som relationsbyggare. Olika faser i utvecklingsprocessen kräver olika kompetenser. En

lokal förankring anses dock vara viktigt på grund av att det till stor del handlar om att få till stånd ett samarbete på lokal nivå. Samhällsintreprenören bör också ha en förmåga att agera pådrivare för att hålla liv i utvecklingsarbetet. En kommun med många möteplatser för människor från olika miljöer underlättar samhällsintreprenörens arbete. Något som kännetecknar alla typer av samhällsintreprenörer är det faktum att deras ledarskap går utanför de sedvanliga ramarna och hierarkierna. Då samhällsintreprenören kan vara en nyckel till en väl fungerande samverkan bör det i genomförandeprocessen fokuseras på att identifiera de personer eller grupper som kan fylla en sådan funktion och hitta ett lämpligt sätt att tillvarata den drivkraft och det engagemang som finns hos dessa.

En tänkbar väg att gå för att möjliggöra samverkan och kontinuerlig dialog mellan olika samhällsaktörer är organisationsformen med arbetsgrupper inom de olika insatsområdena. Ett liknande tillvägagångssätt användes inledningsvis i Örnsköldsviks arbete med Världsklass 2015. Dessa arbetsgrupper utgjordes av intresserade och engagerade medborgare och fick i uppdrag att organisera sig själva. De dubbla rollerna som idéskapare och genomförare i kombination med avsaknad av resurser för att klara av detta fick dock till följd att genomförandekraften för grupperna blev låg. Att använda sig av arbetsgrupper kan dock, om målsättningen med organisationsformen är tydligt uttalad, vara ett effektivt verktyg i utvecklingsprocessen. Grupperna skulle förslagsvis kunna organiseras enligt principerna i Quadruple Helix-modellen vilket skulle innebära att aktörer från både det offentliga, näringslivet, akademin och det civila samhället skulle få utrymme att delta i utvecklingsarbetet. Det skulle också innebära möjlighet för kontinuerlig dialog mellan olika aktörer. Ska grupperna utöver sin roll som diskussionsforum och idéskapare även fungera som genomförare krävs också tillräckliga resurser för detta.

4 Luleå Vision 2050

I arbetet med denna utredning genomfördes en intervju med ansvarig projektledare för Luleå Vision 2050. Syftet med denna intervju var att få ta del av de erfarenheter och kunskaper kring genomförandet av en utvecklingsstrategi som Luleå kommun samlat på sig under sin process. Nedan följer en kortare redogörelse över hur Luleå valt att arbeta med sin utvecklingsstrategi samt de punkter som under intervjun lyftes fram som viktiga för Luleå i genomförandprocessen av arbetet.

4.1 Bakgrund

2007 inledde Luleå kommun arbetet med att ta fram en vision för det framtida Luleå. Genom besök hos bland annat företag, politiska partier och skolklasser, genom öppna forum för samtal och genom visionsverkstäder med hundratals deltagare kunde den övergripande visionen arbetas fram. Efter detta konkretiserades visionen med fyra långsiktiga strategier eller riktningar med uppgift att leda vägen under den första hälften av visionsarbetet. De fyra riktningar togs fram genom öppna möten med olika samhällsaktörer där förslag inlämnades. Dessa förslag bearbetades sedan i olika grupper innan det slutgiltiga förslaget till riktningar fastställdes vid ett öppet seminarium under 2010. När de fyra riktningarna hade fastställts inleddes arbetet med att ta fram de program som utgörs av insatser och mål fram till år 2020, en deletapp till 2050. De sex programmens funktion är att visa vad Luleå kommun ska göra och uppnå för att följa riktningarna som tagits fram i arbetet mot visionen. Genom dialoger med olika samhällsaktörer inom de respektive områden som innefattas av programmen togs förslag till insatser och mål fram. Dessa förslag ställdes sedan ut för att kommuninvånarna skulle få dela med sig av sina synpunkter. I nästa fas bearbetades programförslagen innan de antogs i kommunfullmäktige under 2013. De riktningar och program som antagits i utvecklingsarbetet utgör tillsammans med ett fåtal andra handlingar översiktsplanen för Luleå kommun, vilket också är det enda styrande dokumentet för kommunens fullmäktige. I Luleås fall är alltså utvecklingsstrategin densamma som översiktsplanen.

4.2 Genomförande

Under intervjun framkom att Luleå ansett det vara väsentligt att få in genomförandet i kommunens normala styrningsprocess, bland annat genom den nya översiktsplanen som utgörs av riktningarna och programmen i utvecklingsstrategin. Tanken med detta var att skapa en

struktur för arbetet och underlätta beslutsfattande. Genom att utförandet införlivades i den normala styrprocessen så ansågs det också att uppföljning och utvärdering av insatser och mål skulle förenklas. Innan den nya översiktsplanen antogs fick ledningsgrupperna inom respektive förvaltning i uppdrag att inventera de styrande dokument som fanns mot den vision som utarbetats. Vilka dokument kan integreras i översiktsplanen och vilka dokument utgår? Vid intervjun framhölls detta som en viktig del i Luleås arbete. Uppfattningen var att det fanns ett allt för stort antal styrande dokument och att en minskning av sådana skulle förenkla det fortsatta strategiarbetet.

En annan uppfattning som fanns i Luleå var att det var viktigt att alla förvaltningar fick en inblick i vad strategin innebar för deras respektive områden samt som helhet för kommunen. En avgörande del för en lyckad implementering bedömdes därför vara ett gemensamt, förvaltningsöverskridande ägande av utvecklingsstrategin. För att förankra visionen bland förvaltningarna såg man ett behov av interna utbildningsinsatser. Vi tiden för intervjun hade dessa insatser ännu inte genomförts och det hade heller inte tagits fram någon struktur för hur ett genomförande av interna utbildningsinsatser skulle kunna gå till. Det fanns dock tydliga indikationer på att dessa var nödvändiga.

I sitt planerings- och uppföljningsarbete använder sig Luleå kommun av plattformen Stratsys, ett verktyg för verksamhetsplanering, där kommunen byggt en modul för sin översiktsplan i syfte att koppla strategin till den normala verksamhetsstyrningen. I den kortsiktiga planeringen, de årliga styrkortet, har man hittills haft ett antal områden från översiktsplanen prioriterade. Vid intervjun framkom att dessa prioriteringar varit en aning uddlösa och lite för breda. Den första helårsuppföljningen av översiktsplanen kommer att göras under 2014 och man tycker sig se att detta kommer ge en tydligare bild över vilka områden som bör prioriteras för att nå de tänkta intentionerna med strategin. Dessa områden behöver då också synas som en tydligare prioritering i de kommande styrkortet. Den nyss nämnda helårsuppföljningen görs i ett förvaltningsövergripande nätverk, bestående av strategisamordnare, där man resonerar sig fram till vilka områden som är mest kritiska i utvecklingsprocessen och således bör prioriteras i det fortsatta arbetet. Under kommunens framtidsdagar, där kommunstyrelse och förvaltnings- och bolagschefer deltar, presenteras resultatet av helårsuppföljningen och utifrån den input som inkommer där så arbetas ett underlag för kommande styrkort fram.

4.3 Lärdomar från Luleå

Att förankra strategin bland berörda aktörer är som tidigare i utredningen påvisats en viktig del för ett framgångsrikt genomförande, vilket också Luleå kommun konstaterat. I Luleås fall kanske det främst handlar om förankring inom den kommunala organisationen medan det i Skellefteås fall, där målsättningen är att fler samhällsaktörer ska kunna och vilja bidra i utvecklingsarbetet, handlar om förankring både internt och externt. Luleå hade sett ett behov av interna utbildningsinsatser för att öka kunskapen om strategins innebörd bland de olika förvaltningarna. Detta kan också vara en väg att gå för Skellefteå om man eftersträvar en bred förankring internt. Om strategin ska fungera som ett underlag för politiskt beslutsfattande krävs givetvis också en väl fungerande dialog med den politiska organisationen. Det bör dock också fokuseras på vilken roll de externa aktörerna ska få i genomförandefasen. Här utgör förankringsarbetet en viktig del för att dessa aktörer ska känna sig delaktiga och längre fram i tiden vilja bidra till Skellefteås utveckling.

De program som Luleå tagit fram i arbetet mot visionen är dokument som i första hand gäller kommunen som organisation medan visionen i sig är övergripande för kommunen Luleå som plats. Om tanken är att ta fram en förenklad version av *Skellefteå 2030*, en så kallad populärversion, kan det vara av intresse att titta närmare på hur Luleå arbetat med att forma sin vision till ett antal framtidsbilder som på ett överskådligt och kommunikativt sätt beskriver ett framtida Luleå.

5 Örnköldsvik Världsklass 2015

5.1 Bakgrund

Örnköldsviks kommuns strategiska utvecklingsarbete Världsklass 2015 sker i samverkan med näringsliv, föreningsliv och civilsamhälle och bygger på en grund som lades på 1990-talet då en långsiktig strategi formulerades för kommunens utveckling, Vision 2008. Under 2004 togs de första initiativen till en vidareutveckling av denna vision och under 2005 arbetades konceptet Världsklass 2015 fram. Underlaget till visionen samlades in genom fokusmöten och dialoger med kommuninvånarna.

Efter att det insamlade underlaget bearbetats identifierades ett antal insatsområden och miljöer att fokusera vidare på. Beslut om en löpande basfinansiering på cirka 10 miljoner kronor togs av kommunen och öppna arbetsgrupper skapades inom varje insatsområde. Dessa arbetsgrupper utgjordes av intresserade och engagerade medborgare och fick i uppdrag att organisera sig själva. Målformuleringar skulle tas fram och drivas internt i respektive arbetsgrupp. Grupperna rapporterade till den operativa ledningen och äskade medel men var i stora drag självstyrande.

Under 2008 beställde ledningen för Världsklass 2015 en ny analys över kommunens styrkor, svagheter, möjligheter och hot då utvecklingsarbetet fram till dess grundat sig på den analys som genomfördes 1998. Slutsatsen efter den nya analysen blev att de områden som lyfts fram i denna var svåra att samordna med insatsområdena i utvecklingsstrategin och att verksamhetens struktur och inriktning behövde ses över. Denna översyn medförde under 2011 en avveckling av arbetsgrupperna och en organisation med ett mer utpräglat strategiskt fokus bildades. De tidigare insatsområdena ersattes av nya områden, så kallade utmaningar. I samma tidsperiod lanserade Världsklass 2015 konceptet med incheckningar. Detta koncept innebar en möjlighet för alla att söka pengar för att genomföra aktiviteter inom ramen för de olika utmaningarna. Ledningen för Världsklass 2015 konstaterade också att de mål som satts till 2015, med 2000 nya jobb och 5000 nya invånare, inte skulle kunna nås och dessa reviderades till att gälla 2020 istället.

5.2 Arbetsgrupper

En utvärdering av Örnköldsviks utvecklingsarbete visar att den inledande organisationsformen med arbetsgrupper inte var hållbar och att genomförandekraften var låg. Ett antal människor med små egna resurser att driva utvecklingen blev bärande i organisationen och även om mycket vilja, engagemang och idéer fanns saknades verktyg att förverkliga dem.

Arbetsgruppernas dubbla roller som både idéskapare och genomförare var inget fungerande arbetsätt. De områden som kunde presentera bäst resultat, i termer av uthållighet och aktivitetsnivå, var de områden där arbetsgruppen bestod av deltagare med ett uppdrag och mandat inom området. Utvärderingen konstaterar också att en bidragande orsak till avvecklingen av arbetsgrupperna var ett falnande ideellt engagemang under de år organisationsformen fanns. Den modell för samverkan som arbetsgrupperna byggde på hämtades från föreningen CESAM, Centrum i samverkan, som arbetar för ökad tillväxt och attraktivitet i Örnköldsviks centrum. CESAM består av representanter för handel, fastighetsägare och kommunen och är fortfarande en aktiv del i Örnköldsviks utvecklingsarbete. Föreningen fungerar som en självständigt driven aktör och var en bidragande del i uppstartsfasen av föregångaren till Världsklass 2015, Vision 2008. Detta tillsammans med föreningens framgångsrika arbete, Örnköldsvik har exempelvis vunnit utmärkelsen Årets stadskärna två gånger under 2000-talet, har inneburit att CESAM fungerat som modell för utvecklingsarbete i Örnköldsvik. Utvärderingen sammanfattar samverkansmodellen i tre punkter, dessa var centrala när modellen utarbetades och vägledande i hur arbetsgrupperna i Världsklass 2015 organiserades:

1. Deltagande i grupper och strukturer ska öppet tillgängliga och samla deltagare på frivillig basis
2. Deltagarna deltar som privatpersoner och representerar sitt personliga ideella engagemang, inte en organisation
3. Fokus för samverkan ska ligga på långsiktiga, konkreta resultat.

Utvärderingen visar också att när modellen applicerades på Världsklass 2015 uppstod inte samma drivande krafter för utveckling som det gjort i fallet CESAM. Detta kan enligt utvärderingen bero på ett antal omständigheter:

1. Även om anmälan till CESAM:s arbetsgrupper sker frivilligt är det inte vilka som helst som deltar i arbetet. Deltagarna utgörs av representanter från berörda branscher och kommunen.

Dessa har till skillnad från en deltagare från allmänheten speciella förutsättningar att kunna delta och bidra i arbetet.

2. Genom sina verksamheter har deltagarna, oavsett om de deltar som privatpersoner, ett egenintresse i utvecklingen. Ökad tillväxt och attraktivitet innebär ökade värden för fastighetsägare, ökat skatteunderlag för kommunen och för handeln en ökad omsättning.
3. Ur ett långsiktigt perspektiv fungerar också de gemensamma nämarna bakom egenintresset som en grund för en gemensam vision.

5.3 Incheckningssystem

Omställningen till den nya organisationsformen med ett incheckningssystem har enligt utvärderingen vitaliserat utvecklingsarbetet och också ökat genomförandekraften. Trots att Världsklass 2015 sedan 2011 blivit mer av en kommunal angelägenhet har incheckningarna medfört en ökad handlingskraft även från aktörer utanför den kommunala organisationen. Förutom en aktivitetsökning inom arbetet med Världsklass 2015 finns också indikationer på att den nya organisationsformen inneburit förbättrad uppföljning och återrapportering kring insatser som genomförts. Enligt utvärderingen har uppföljningen länge varit en svaghet i utvecklingsstrategin och försvårat arbetet och styrningen. Tydligt specificerade mål inom de olika områdena har varit en bristvara vilket gjort det svårt att styra arbetet framåt och försäkra sig om att rätt saker görs i arbetet mot visionen. Detta har givetvis också spelat in när det gäller den låga genomförandekraft som länge präglat Världsklass 2015. Lite förenklat kan man konstatera att en tydlig vision funnits men att det saknats handfasta strategier för att förverkliga visionen. Gällande uppföljning noterar utvärderingen också att den bristande internrapporteringen försvårat styrprocessen. Årsredovisningar med budgetuppföljning, där planerade och faktiska kostnader kan jämföras, och verksamhetsberättelser som sammanfattar resultat och missräkningar i relation till målsättningarna har till stor del saknats. En tydlig strategisk uppföljning påvisas också som en viktig del för att skapa motivation hos externa aktörer och för det interna förbättringsarbetet. Dessa utvecklingsfaktorer har därmed också blivit lidande på grund av ett bristfälligt uppföljningsarbete.

5.4 Organisation

Organisationen inom Världsklass 2015 består av en styrelse, en ledningsgrupp, en operativ ledning samt de operativa verksamheterna. Kommunen och näringslivet – via organisationen Näringsliv i samverkan (NIS) – är de två aktörer som är mest framträdande i Världsklass 2015

organisation. Kommunen har representanter i alla delar av organisationen. Den operativa ledningen finns placerad hos och är anställd av kommunen. Ledningsgruppen utgörs av den operativa ledningen och chefen för Tillväxtavdelningen. En majoritet av de som är aktiva i den operativa verksamheten är dessutom kommunanställda. NIS finns representerade i styrelsen och i ledningsgruppen samt att enskilda företagare och medlemmar från NIS är aktiva inom flera av de verksamheter som bedrivs under Världsklass 2015-flagg. Ledningsgruppen fungerar som ett förberedande utskott för styrelsen och har det formella ansvaret för den operativa verksamheten. Den operativa ledningen organiserar och ansvarar för det faktiska arbetet och är anställd av kommunen. I styrelsen finns representanter från offentlig sektor, inklusive politiker från den sittande majoriteten och oppositionen, samt från näringslivet. Utvärderingen konstaterar dock att styrelsens roll är otydlig. Styrelsen har formellt inget ansvar för ekonomin utan den sköts av kommunen genom en utökad delegationsordning. Detta innebär att ekonomiska beslut upp till tio prisbasbelopp kan tas utan att involvera kommunens politiska ledning. Styrelsen ska däremot stå för den strategiska styrningen av utvecklingsarbetet, vilket enligt utvärderingen innebär att styrelsen snarare fungerar som en sorts tankesmedja. Dessutom finns indikationer på att styrelsens inverkan på den operativa verksamheten är låg, styrelsen verkar vara separerad från den operativa verksamheten. Detta kan enligt utvärderingen delvis bekräftas genom den bristande återrapporteringen där styrelsen inte haft, eller sett till att ha, underlag utformat för att strategiskt kunna styra utvecklingsarbetet, exempelvis årsredovisningar och verksamhetsberättelser.

5.5 Styrdokument

Styrdokumenterna inom Världsklass 2015 har utgjorts av övergripande strategidokument och årliga handlingsplaner. Sedan omställningen till den nya organisationsformen 2011 består exempelvis styrdokumenterna av ett strategidokument där utmaningarna beskrivs tillsammans med den vision arbetet sker mot samt en sammanfattning av projektområden. Utöver detta finns också de årliga handlingsplanerna som organiseras efter strategidokumentets utmaningar och projektområden. Utvärderingen anser att en bra grund för uppföljning och diskussion kring resultat och måluppfyllelse är tydligare målformuleringar som konkretiserar visionen. Dessutom påpekar utvärderingen att de kvantitativa indikatorer som finns, befolkningsutvecklingen och antal arbetstillfällen, ligger på en betydligt högre nivå jämfört med de operativa verksamheternas och att ett lager av indikatorer där emellan skulle kunna ge bättre förutsättningar att styra arbetet.

5.6 Positiva aspekter

De positiva aspekter av utvecklingsarbetet som lyfts fram i utvärderingen är den framgångsrika övergången från arbetsgrupper och insatsområden till incheckningssystem och utmaningar som bland annat inneburit en ökad genomförandekraft. Mängden projekt, aktiviteter och aktiva personer har ökat sedan konceptet infördes 2011. Även det faktum att Världsklass 2015, genom den utökade delegationsordningen, kan ta egna ekonomiska beslut och på så sätt snabbt ta beslut om utbetalningar till utvecklingsprojekt framhålls som en positiv faktor i utvecklingsarbetet. Det goda samarbetsklimatet mellan olika aktörer i Örnsköldsvik fanns enligt utvärderingen redan innan utvecklingsarbetet startade men genom Världsklass 2015 har denna samverkanskultur kanaliserats och också utmynnat i ett antal projekt som näringslivet initierat eller deltagit i. Indikationer finns också på att styrelsens sammansättning byggt upp en samverkan mellan kommun och näringsliv i en bredare bemärkelse än Världsklass 2015, och att näringslivet synpunkter också tas med i det kommunala planeringsarbetet. Som exempel på detta nämns framtagandet av en ny handelsstrategi.

5.7 Resultat – arbetsgrupper

Även om den inledande organisationsformen med arbetsgrupper generellt sett hade en låg genomförandekraft och i längden visade sig vara ett ohållbart arbetssätt visar utvärderingen också att en del framgångsrika projekt genomförts. Inom insatsområdet *Kompetens för den nya världen* nämns bland annat den lyckade satsningen på Kompetenslänken. Satsningen är numera en del av Företagsutbildarna, samlar över 100 medlemsföretag, och ger regelbundet utbildningar. Utvärderingen påpekar också att denna arbetsgrupp i mindre utsträckning grundats på ideellt engagemang vilket har varit en avgörande faktor för genomförandekraften. Det finns också exempel på insatsområden och arbetsgrupper som visar på gott utfall i form av genomförda aktiviteter, men där resultat och långsiktiga effekter av aktiviteterna uteblivit. En specifik satsning som lyfts fram som en stor framgång i utvärderingen är ”Skärgård i världsklass”, den satsningen bygger dock främst på finansiering från annat håll. Utvärderingen menar dock att Världsklass 2015 hjälpt till att synliggöra turismens betydelse vilket kan ha haft positiv inverkan för satsningen. De grupper som i större utsträckning baserats på ideellt engagemang har, som tidigare nämnts, präglats av en låg genomförandekraft även om det också i dessa grupper finns exempel på framgångsrika resultat. Utvärderingen visar dock att de lyckade aktiviteterna inom dessa arbetsgrupper tagit lång tid att genomföra och framgången till

stor del beror på unika eldsjäalars uthållighet och engagemang. Det har också genomförts en mängd aktiviteter utanför insatsområdena. Dessa har finansierats med nästan lika mycket medel som insatsområdena tillsammans men att granska dessa har inte ingått i utvärderingens uppdrag. Det konstateras dock att den övergripande bilden av Världsklass 2015 skulle kunna bli något annorlunda om detta gjorts.

5.8 Resultat – incheckningssystem

Sedan omställningen från arbetsgrupper till incheckningssystem har det under perioden 2011-2013 beviljats medel för 68 genomförda incheckningar. Utgångspunkten för Världsklass 2015 är att projekten finansieras till maximalt hälften och för ideella aktörer kan arbetstid räknas som medfinansiering. Av de incheckningar som undersökts i utvärderingen, vilket var 53 stycken, var ungefär en fjärdedel av dessa pågående eller av annan anledning svåra att bedöma effekterna av. Av de återstående har ungefär lika stora delar avstannat eller bedömts fortsätta bidra till effekter. Utvärderingen konstaterar att eftersom en stor del av incheckningarna rörde engångsinsatser som evenemang eller möten är andelen som bedömts bidra till fortsatta effekter betydande. Utmaningen *Attraktionskraft i en global värld* som syftar till att öka Örnsköldsviks attraktivitet är, mätt i aktivitet och kostnad, den mest omfattande av de nuvarande utmaningarna. Omfattningen tyder på att det finns ett stort intresse att bedriva utvecklingsarbete inom detta område och utvärderingens samlade intryck är att genomförandekraften är god. Det finns direkta effekter av arbetet som utförs inom området i form av ökad attraktivitet, speciellt för invånarna i Örnsköldsvik, men också goda förutsättningar för mer långsiktiga effekter. Att det inom många av de andra utmaningarna pågår mer långsiktiga projekt eller arbeten har gjort det svårt för utvärderingen att mäta eventuella resultat och effekter. Det rör sig bland annat om att påverka kulturen kring innovationer, förnyelse och entreprenörskap samt information och möten kring utvecklingsarbetet. Det framhålls dock att det även inom dessa utmaningar finns bra förutsättningar för positiva effekter längre fram i tiden.

5.9 Rekommendationer till Världsklass 2015

Utvärderingen lämnar också ett antal rekommendationer för Örnköldsviks framtida utvecklingsarbete, här tas endast de som bedömts vara intressanta ur ett *Skellefteå 2030*-perspektiv med som exempel:

- Utvecklingsarbetets mål om tillväxt i antal jobb och invånare behöver kompletteras med andra kvalitativa mål.
- Utvecklingsarbetet måste förhålla sig till en omvärld i ständig förändring, både genom omvärldsbevakning och genom att regelbundet anpassa den egna verksamhetens mål och förutsättningar.
- Incheckningssystemet har vitaliserat arbetet. Detta bör behållas då det garanterar ett invånardeltagande i utvecklingsarbetet samt genererar idéer som kan bidra till Örnköldsviks tillväxt.
- Det långsiktiga utvecklingsarbetet måste genomsyra all kommunal verksamhet.
- Tydligare uppföljning av verksamheten i form av exempelvis årsrapporter och verksamhetsberättelser.
- Då Världsklass 2015 innehåller verksamhet som ibland ligger utanför det ordinarie kommunala uppdraget måste utvecklingsarbetet fylla rollen som facilitator samt se till att insatser som ska göras faktiskt också genomförs och har uthållighet. Enligt utvärderingen har de genomförda projekten inom Världsklass 2015 till stor del haft formen av engångsinsatser som inte kunnat leva vidare och skapa bestående effekter. Detta står i skarp kontrast mot utvecklingsarbetets fokus på långsiktighet.
- Tydligt formulerade resultatmål behövs för att kunna bekräfta att arbetet sker i riktning mot visionen. Dessutom fungerar målen vägledande för hur arbetet ska organiseras. För en kontinuerlig invånardialog kan organisationsformen med arbetsgrupper vara en bra lösning. Kräver målen ett mer långsiktigt arbete kan ett näringslivsbolag som får ett tydligt uppdrag av en styrelse vara en väg att gå. Det viktiga är att klargöra målsättningarna för det långsiktiga utvecklingsarbetet och skapa en organisation som kan nå dessa målsättningar.

6 Slutsatser

En avgörande faktor för ett lyckat genomförande blir alltså att inledningsvis ha en väl förankrad vision, en målsättning som alla samhällsaktörer kan och vill bidra till att uppnå. Det kommer därför vara viktigt med en kontinuerlig dialog mellan de inblandade aktörerna. Att återkommande kommunicera om pågående aktivitet i utvecklingsarbetet bidrar till att skapa framtidstro och kan på så sätt vara ett verktyg för att attrahera fler aktörer till processen. En av de viktigaste uppgifterna för den kommunala organisationen blir just att möjliggöra för fler aktörer att bidra med utvecklingsfrämjande insatser. Här medföljer också ett ansvar att se till att aktörerna i fråga har resurser nog att faktiskt kunna medverka i genomförandet. Det blir också viktigt att de insatser som görs kompletterar och stödjer varandra. För att kunna åstadkomma denna dynamik kommer det vara viktigt att tydliggöra de olika aktörernas roller. Detta bidrar till en optimering av resursanvändning och ökar också mest troligt möjligheterna till måluppfyllelse.

Vad som bör prioriteras i genomförandet beror på vilka resurser som kommunen har tillgängliga. Det kommer därför i planeringsarbetet vara nödvändigt att titta till sin egen miljö och anpassa sig till de förutsättningar och den särskilda kontext som råder i kommunen. Mätbara, tydliga mål och noggrann uppföljning av insatser och aktiviteter är väsentligt för att kunna avgöra om den väg man valt är den rätta. Att kunna utvärdera genomförda insatser underlättar givetvis också beslutsfattandet kring den framtida inriktningen på arbetet. Ett bra uppföljningssystem kan också fungera som en motivationsmekanism för övriga aktörer. Att driva ett utvecklingsarbete handlar också om att skapa en organisationskultur som vågar vara framsynt. Det kommer vara viktigt med ett ledarskap som klarar av att bygga betydelsefulla relationer mellan olika aktörer och det kan krävas att man vågar gå utanför de institutionella ramarna då många frågor förutsätter samverkan mellan flertalet aktörer. Samhällsentreprenören fyller en viktig funktion i detta arbete. Därför kommer det vara av vikt att identifiera dessa handlingskraftiga personer eller grupper och hitta ett sätt att tillvarata det engagemang som finns hos dessa.

Från de två exempel på utvecklingsstrategiska dokument, Luleås *Vision 2050* och Örnsköldsviks *Världsklass 2015*, som återfinns i utredningen finns också lärdomar att ta med i det framtida arbetet med *Skellefteå 2030*. Luleå ansåg det väsentligt att genomförandet av strategin skulle införlivas i kommunens normala styrprocess, dels för att detta skulle innebära

en tydlig struktur för arbetet men också för att underlätta beslutsfattande. Då det i Luleås fall är kommunorganisationen som är genomförare av strategin var detta givetvis en naturlig väg att gå. Vad gäller genomförandet av Skellefteå 2030, där fler aktörer än kommunen aktivt ska delta i genomförandet, skulle detta tillvägagångsätt kunna vara applicerbart på de delar av strategin som ligger på kommunens ansvar. Luleå konstaterade vikten av att förankra strategin bland berörda parter och i utvärderingen av Örnsköldsviks arbete påvisas betydelsen av att utvecklingsarbetet genomsyrar all kommunal verksamhet. Detta kommer högst sannolikt vara avgörande faktorer även för Skellefteå om utvecklingsstrategin ska kunna skapa bestående resultat. Något som också påpekas i utvärderingen av Världsklass 2015 är behovet av tydligt formulerade resultatmål, dels för att kunna bekräfta att rätt saker görs i riktning mot visionen men också som en vägledning för hur arbetet bör organiseras. Detta, tillsammans med det faktum att utvecklingsarbetet måste förhålla sig till en omvärld som ständigt förändras, måste tas i beaktande också under genomförandeprocessen av Skellefteå 2030.

7 Källförteckning

Att arbeta med tillväxtfrågor – erfarenheter från Eskilstuna, Osby och Piteå kommuner. Nationella kommunforskningsprogrammet. 2013.

Dialoger och överenskommelser med civilsamhället – konkreta exempel från åtta kommuner. Sveriges kommuner och landsting. 2014.

Effektivitet som ledord – när det handlar om framgångsrik kommunal utveckling. Nationella kommunforskningsprogrammet. 2012.

Processbeskrivning – etablering av Föreningarnas Hus i Örebro.

Framgångsfaktorer för lokal utveckling. Sveriges kommuner och landsting.

Framgångsrik kommunal utveckling – mot handlingsorientering. Nationella kommunforskningsprogrammet. 2012.

Framtidens historia – en studie av visioner, strategier och planer i stora svenska städer. Nationella kommunforskningsprogrammet. 2012.

Kommun och företag i samarbete för lokal utveckling. Centrum för kommunstrategiska studier. 2014.

Kommunal tillväxt – konsten att hantera lokala förutsättningar. Nationella kommunforskningsprogrammet. 2012.

Kommunala tillväxtstrategier – mobilisering av aktörer och resurser. Nationella kommunforskningsprogrammet. 2013.

Luleå 2050 – vision och framtidsbilder. Luleå kommun.

Program till Vision Luleå 2050. Luleå kommun.

Regional och lokal tillväxtpolitik – Vad kan och bör offentliga aktörer göra? Tillväxtanalys. 2011.

Samhällsentreprenörskap – samverkande för lokal utveckling. Mittuniversitetet. 2014.

Överenskommelse om samverkan i Örebro. Örebro kommun.

Socialt kapital i Västerbotten. CERUM Report Nr 35. Umeå Universitet. 2011.

Lidström, Anders. *Socialt kapital i norra Sverige.*

Spela roll – en bok om lokal och regional utveckling. Sveriges kommuner och landsting. 2005.

Strategidokument för hållbar tillväxt i Örnsköldsvik 2012-2015. Örnsköldsviks kommun.

Utveckla samverkan med civilsamhället – Inspiration, idéer och metoder. Sveriges kommuner och landsting. 2007.

Utvecklingskraft i kommuner och regioner – tillväxtarbete i flernivåstyrningens tidevarv. Tillväxtanalys. 2011.

Utvärdering av Världsklass 2015. Oxford Research. 2014.

Regional utvecklingsstrategi för Västerbottens län. Region Västerbotten. 2013.

Intervju. Anna Lindh Wikblad – Luleå kommun. 2014.

Exploring the Quadruple Helix. Work Research Centre. Tampere Universitet. 2010.