Rapport

Att bygga broar inom och mellan kommun och lokalsamhälle

Partnerskap Örebro som arbetssätt för samordnat arbete och områdesutveckling i socialt sårbara bostadsområden

Ida Marquardt, Maria Camacho Doyle, Karin Hellfeldt & John Brauer

Institutionen för beteende- social och rättsvetenskap |
ÖREBRO 2026

Ida Marquardt, Maria Camacho Doyle, Karin Hellfeldt & John Brauer

Att bygga broar inom och mellan kommun och lokalsamhälle

Partnerskap Örebro som arbetssätt för samordnat arbete och områdesutveckling i socialt sårbara bostadsområden

Ida Marquardt, Maria Doyle, Karin Hellfeldt och John Brauer
Titel: Att bygga broar inom och mellan kommun och lokalsamhälle, Partnerskap Örebro som arbetssätt för samordnat arbete och områdesutveckling i socialt sårbara bostadsområden

Utgivare: Örebro universitet, 2026
www.oru.se/publikationer

ISBN: 978-91-89875-38-8 (print)
ISBN: 978-91-89875-39-5 (pdf)

Förord

Författarna till denna rapport vill rikta ett varmt tack till de medarbetare och chefer inom Örebro kommun samt de civilsamhällesaktörer som generöst delat med sig av sina erfarenheter om arbetet inom Partnerskap Örebro. Genom intervjuer och observationer har de bidragit med värdefulla insikter och perspektiv om arbetets utveckling, möjligheter och utmaningar. Denna öppenhet och vilja att reflektera över partnerskapet som arbetssätt har varit en förutsättning för att kunna genomföra denna utvärdering.

Utvärderingen har genomförts av en forskargrupp vid Örebro universitet och är finansierad av Brottsförebyggande rådet (diarienummer 2025-00637-01) samt av Örebro kommun. Forskargruppen har emellertid genomfört utvärderingen självständigt och ansvarat för hela processen, inklusive planering, genomförande och rapportering.

Förhoppningen är att rapporten ska bidra till ökad kunskap om hur ett områdesbaserat men också förvaltningsövergripande arbete kan skapa bättre förutsättningar för ett långsiktigt och samordnat brottsförebyggande arbete i socioekonomiskt sårbara områden. Vidare är förhoppningen att rapporten kan vara ett stöd för Örebro kommun i den fortsatta utvecklingen av Partnerskap Örebro, samt för andra kommuner som vill utveckla eller arbetar med liknande samverkansmodeller.

Sammanfattning

Bakgrund

Kommuner har en central roll i brottsförebyggande och trygghetsfrämjande arbete, särskilt i områden som präglas av socioekonomisk sårbarhet samt långvariga problem med brott och otrygghet. Dessa utmaningar ställer höga krav på långsiktigt hållbar samverkan mellan kommunala verksamheter, polis, civilsamhälle och andra viktiga aktörer. Till följd av detta har Örebro kommun utvecklat *Partnerskap Örebro*, ett arbetssätt som syftar till att på områdesnivå underlätta samordning och förenkla för kommunala förvaltningar att i nära samverkan med civilsamhälle och andra aktörer skapa förutsättningar för en positiv utveckling i bostadsområdena Vivalla, Varberga, Oxhagen, Baronbackarna och Brickebacken. Arbetssättet utgår från fyra övergripande målområden, varav ett är stärka förutsättningarna för trygga och attraktiva stadsdelar.

Syfte och genomförande

I denna rapport presenteras en processutvärdering av Partnerskap Örebro. Rapportens syfte är att analysera i vilken utsträckning Partnerskap Örebro möjliggör ett förvaltningsövergripande men också områdesbaserat trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete. Inom ramen för utvärderingen har fyra medarbetare på Örebro universitet, författarna till denna rapport, följt implementeringen av arbetssättet med fokus på vilka praktiska och organisatoriska förutsättningar som påverkat genomförandet. Därtill har utvärderingen fokuserat på hur samverkan och samordning utvecklats över tid.

Utvärderingen bygger på material från semistrukturerade intervjuer med nyckelpersoner, observationer av möten samt dokumentation i form av exempelvis mötesanteckningar, styrdokument

och lokala områdes- och behovsbeskrivningar. Materialet samlades in under perioden 2024-09-01 och 2026-03-30 och ligger till grund för de analyser och slutsatser som presenteras i rapporten.

Resultat och slutsatser

Resultaten visar att Partnerskap Örebro i flera avseenden svarar mot de behov som tidigare forskning identifierat gällande lokalt brottsförebyggande och trygghetsfrämjande arbete, särskilt vad gäller vikten av samordnande strukturer som kan möjliggöra samverkan mellan aktörer kring lokala utmaningar. Samtidigt framgår att partnerskapets funktion inte är begränsad till trygghetsfrämjande och brottsförebyggande arbete, utan möjliggör områdesutveckling i bredare bemärkelse kopplat till frågor om utbildning, arbete, fritid och social sammanhållning.

Vidare visar resultaten att Partnerskap Örebro bidragit till förbättrade förutsättningar för lokal samordning och samverkan mellan aktörer som tidigare haft begränsad kontakt. Processledarnas roll i detta arbete framstår som central. Partnerskapets arbetssätt präglas av en hög grad av flexibilitet vilket möjliggjort lokal anpassning, men även bidragit till variation i genomförandet samt oklarheter kring uppdragets innehåll, mandat och ansvarsfördelning. Studiens huvudsakliga slutsatser sammanfattas i följande punkter:

- ***Områdesbaserat förändringsarbete bromsas in av skiftande logiker och organisatorisk tröghet.*** Resultaten visar att Partnerskap Örebro i flera fall identifierar lokala behov och utvecklingsområden, men att dessa inte alltid omsätts i prioriteringar eller förändringar inom den kommunala organisationen. Arbetssättets genomslag är därför beroende av att lokala perspektiv integreras i ordinarie styrning och verksamhet.
- ***Processledarna inom Partnerskap Örebro kan agera möjliggörare men har ett begränsat mandat.*** Processledarna har en central funktion i att skapa kontakter och mobilisera aktörer samt initiera samverkan mellan kommunala verksamheter samt i relation till andra organisationer. Samtidigt saknar de formella

möjligheter att påverka andra kommunala verksamheters prioriteringar, vilket innebär att arbetets genomslag i den kommunala förvaltningens arbete är beroende av andra aktörers vilja och förmåga att agera.

- ***Arbetssättet utmärks av en flexibilitet som möjliggör anpassning men också försvårar implementering.*** Partnerskapets öppna och flexibla utformning ger goda möjligheter att anpassa arbetet efter lokala behov och förutsättningar. Samtidigt bidrar det breda uppdraget till återkommande frågor om ansvar och innehåll i arbetssättet, både inom partnerskapet och bland samverkande aktörer.

- ***Partnerskap Örebro kännetecknas av ett relationsbaserat arbetssätt beroende av förtroende.*** Resultaten visar att samverkan möjliggörs genom professionella relationer och ömsesidigt förtroende. Detta skapar flexibilitet och handlingsutrymme men innebär också en sårbarhet när viktiga funktioner blir beroende av enskilda individers legitimitet och kontaktytor.

- ***Arbetssättet möjliggör en lokal kunskapsproduktion men som har osäkert genomslag inom övrig förvaltning samt andra aktörer.*** Partnerskapet bidrar till att synliggöra lokala behov och resurser som inte alltid fångas upp genom ordinarie statistik och uppföljningssystem. Samtidigt visar resultaten att det inte alltid är tydligt hur denna kunskap omsätts i beslut eller verksamhetsutveckling.

- ***Partnerskap Örebro kan utgöra en brygga mellan civilsamhälle och den kommunal förvaltningen.*** Studien visar att civilsamhället utgör en viktig resurs genom lokal förankring. Partnerskapet kan bidra till att stärka kontakten mellan civilsamhälle och kommunala verksamheter, men resultaten visar också att långsiktig samverkan förutsätter former där civilsamhällets kunskap och erfarenheter ges reellt inflytande över arbetets inriktning.

Långsiktigt brottsförebyggande och trygghetsfrämjande arbete handlar inte enbart handlar om att minska problem, utan också om att identifiera och ta vara på de resurser som finns i lokalsamhället. Partnerskap Örebro kan förstås som ett försök att skapa en brygga mellan dessa lokala resurser och den kommunala organisationens möjligheter att agera. En central fråga framöver blir därför inte enbart vilka effekter som uppnås i traditionell mening (exempelvis förändrade brottsnivåer och ökad trygghet), utan också i vilken utsträckning arbetssättet bidrar till att etablera hållbara strukturer för lokal delaktighet och gemensamt ansvarstagande för utveckling i särskilt sårbara områden.

Innehåll

Inledning **11**
Syfte & frågeställningar **13**
Partnerskap Örebro **15**
Partnerskapsområdena **18**
Teoretiska utgångspunkter **20**
Styrning **20**
Implementering **21**
Metod **23**
Datainsamling **23**
Intervjuer med nyckelaktörer **24**
Observationer **25**
Dokument **26**
Analys **26**
Resultat **27**
Ett flexibelt arbetssätt men med otydliga gränser **27**
Breda mål och tolkningsutrymmen **27**
Uppdragets karaktär och gränsdragning **30**
Ett relationsbaserat arbetssätt beroende av legitimitet, förtroende och historik **33**
Professionell bakgrund som källa till legitimitet **34**
Tidigare erfarenheter och vilja till samverkan **36**
Partnerskap Örebro i den kommunala förvaltningen **38**
Organisatorisk hemvist **38**
Processledare som nyckelpersoner men med svagt mandat **40**
Skiftande logiker och tidshorisonter **41**
Lokalområdenas förutsättningar som resurs och begränsning **44**
Civilsamhället som tillgång i områdesutveckling **44**
Skiftande lokala förutsättningar **47**

Partnerskap Örebro som producent och förmedlare av kunskap 48
Lokal kunskapsproduktion genom områdesbeskrivningar 48
Förankring och konkurrerande problembilder 51
Kunskapens genomslag i styrning och beslut 52
Diskussion 55
Lärdomar för fortsatt implementering och utveckling 60
Om att utvärdera och fortsätta följa upp Partnerskap Örebro 63
Referenser 66
Bilaga 1. Förvaltningsorganisation Örebro kommun 71

Inledning

Trygghet och brottslighet är ojämlikt fördelat inom städer. Det finns en betydande variation mellan bostadsområden inom samma stad när det gäller hur stor andel av invånarna som upplever otrygghet och rädsla för brott, liksom i vilken utsträckning brott och ordningsstörningar förekommer. Forskning visar att vissa områden över tid koncentrerar både socioekonomiska utmaningar, och brotts- och trygghetrelaterade problem.[1] I Sverige har dessa frågor fått ökad uppmärksamhet under 2000-talet, inte minst i relation till områden som av Polismyndigheten klassificeras som utsatta eller särskilt utsatta områden.[2]

Kommuner har en central roll i brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete, särskilt i områden som av polisen eller kommuner bedöms som utsatta eller sårbara. Problemen i dessa områden är ofta både komplexa och kontextspecifika, vilket ställer höga krav på lokalt anpassade insatser och strukturerad samverkan mellan flera aktörer. Kommunernas ansvar för det brottsförebyggande arbetet tydliggjordes ytterligare genom lagen om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete som trädde i kraft 2023.[3]

Tidigare forskning visar att samverkan, både inom offentlig sektor och mellan offentliga aktörer, civilsamhälle och näringsliv, är förenad med flera utmaningar. Vanliga problem är fragmentering, otydliga mandat, bristande informationsdelning och svårigheter att integrera olika perspektiv och kunskapsformer i det praktiska arbetet.[4] Forskning visar också att samverkan riskerar att bli ett mål i sig, där fokus läggs på att upprätthålla samverkansstrukturer

[1] Andresen et al., 2017; Kuen et al., 2022; Weisburd, 2015; Weisburd et al., 2004

[2] Polismyndigheten, 2025

[3] SFS 2023:196

[4] Innes & Booher 2010; Krogh et al., 2022

snarare än att skapa konkreta resultat.[5] Höga ambitioner om samverkan riskerar därmed att stanna vid formella strukturer snarare än att utvecklas till fungerande och långsiktiga arbetssätt.

Dessa samverkansproblem har djupa rötter i svensk brottsförebyggande politik. Sedan 1980-talet har ansvaret för brottsförebyggande arbete gradvis flyttats från statlig till kommunal nivå vilket ökat kraven på lokal samordning.[6] Trots nationella satsningar som ”Allas vårt ansvar”[7] kvarstår utmaningar som otydliga roller, bristande tillit och svårigheter att dela information mellan aktörer.[8] Samtidigt ställs kommuner inför ökade krav på att arbeta mer förebyggande och kunskapsbaserat. Den nya socialtjänstlagen som trädde i kraft 2025 betonar tidiga insatser och systematiskt kunskapsbaserat arbete, särskilt i områden som präglas av segregation och social marginalisering.[9] Kommuner har dock ofta begränsad analytisk kapacitet vilket skapar svårigheter att använda tillgängliga data i det praktiska arbetet.[10]

Sammantaget finns ett behov av kunskap om hur kommuner kan utveckla strukturer för att samla aktörer och arbeta kunskapsbaserat för att därigenom skapa mer långsiktiga och samordnade insatser. Mot denna bakgrund har Örebro kommun utvecklat arbetssättet Partnerskap Örebro. Arbetssättet syftar till på områdesnivå underlätta samordning och förenkla för kommunala förvaltningar att i nära samverkan med civilsamhället och övriga aktörer skapa förutsättningar för en positiv utveckling i områdena Vivalla, Varberga, Oxhagen, Brickebacken och Baronbackarna. De tre förstnämnda områdena återfinns på Polismyndighetens lista över

[5] Alstam & Forkby, 2022, Forkby et al., 2023

[6] Andersson & Nilsson, 2017

[7] Ds 1996:59

[8] Riksrevisionen, 2010; Forkby, 2020; Sunnemark et al., 2024

[9] Regeringen, 2024; SOU 2020:47

[10] SKR, 2021

utsatta områden. De två sistnämnda områdena bedömer kommunen som särskilt prioriterade på grund av socioekonomiska utmaningar samt långvariga problem kopplade till brott och otrygghet. Gemensamt för de fem områdena är dock att de också präglas av omfattande lokalt engagemang, aktivt civilsamhälle och en vilja bland boende och lokala aktörer att bidra till områdenas utveckling. Områdena har dessutom under lång tid varit föremål för olika former av trygghetsskapande och sociala utvecklingsinsatser.

Arbetssättet bygger på en organisatorisk struktur med särskilda områdesprocessledare, en för varje område, vars uppdrag är att bygga kunskap om områdena, mobilisera lokala aktörer, samordna pågående insatser och skapa strukturer för långsiktig samverkan mellan kommunala förvaltningar, polis, civilsamhällesorganisationer och näringsliv. Partnerskap Örebro har fyra målområden varav ett är förutsättningar för en attraktiv och trygg stadsdel. I denna rapport presenteras en processutvärdering av implementeringen av Partnerskap Örebro med särskilt fokus på det nämnda målområdet.

Syfte & frågeställningar

Rapportens syfte är att analysera i vilken utsträckning Partnerskap Örebro möjliggör ett förvaltningsövergripande men också områdesbaserat trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete. Mer specifikt ämnar studien undersöka hur arbetssättet omsätts i praktiken, hur den organisatoriska strukturen fungerar samt vilka möjligheter och utmaningar som uppstår i genomförandet. Följande frågor vägleder utvärderingen:

- Vilka organisatoriska förutsättningar främjar eller begränsar Partnerskap Örebros utveckling av samordnat trygghets- och brottsförebyggande arbete?
- Vilka möjligheter finns inom Partnerskap Örebro när det gäller att utveckla samarbetet mellan Örebro kommun och civilsamhällesaktörer?

- Hur upplever personal och civilsamhällesaktörer processen och resultatet av implementeringen av Partnerskap Örebro?

Genom att studera implementeringsprocessen bidrar studien med kunskap om hur kommuner kan organisera och utveckla områdesbaserad och tvärsektoriell samverkan för ett mer sammanhållet och långsiktigt trygghetsskapande arbete. Denna kunskap kan användas av andra kommuner för att organisera och utveckla sektorsövergripande brottsförebyggande samverkan och därigenom bättre möta samhällsutmaningar relaterade till otrygghet.

Rapporten är disponerad enligt följande: Denna inledning följs av ett avsnitt som beskriver Partnerskap Örebro, partnerskapsområdena samt Örebro kommuns förvaltningsorganisation. Därefter introduceras de teoretiska utgångspunkter som väglett utvärderingen, följt av tillvägagångssättet för insamling och analys av data beskrivs. I efterföljande avsnitt presenteras resultaten av utvärderingen. Rapporten avslutas med en diskussion av resultaten vilken mynnar ut i lärdomar för fortsatt implementering och utveckling av Partnerskap Örebro samt lärdomar för andra kommuner.

Partnerskap Örebro[11]

Partnerskap Örebro är ett kommunövergripande arbetssätt för områdesutveckling i kommunens fem prioriterade bostadsområden: Vivalla, Baronbackarna, Varberga, Oxhagen och Brickebacken.

Det övergripande syftet med Partnerskap Örebro är att genom samordnade insatser förbättra livskvaliteten för invånarna och skapa mer hållbara och trygga bostadsområden. Arbetssättet har utvecklats för att stärka samverkan mellan kommunala verksamheter, polis, fastighetsägare, civilsamhälle och andra lokala aktörer. Partnerskap Örebro är alltså inte en avgränsad metod med en specifik målgrupp utan en organisatorisk struktur och arbetssätt för samverkan och koordinering mellan aktörer som verkar i områdena. En ambition är att stärka förutsättningarna att samordna lokala initiativ och behov med kommunala resurser och verksamheter. Partnerskap Örebro omfattar fyra övergripande målområden:

- att stärka barns och ungas möjligheter att nå skolmålen,
- att bidra till attraktiva och trygga stadsdelar,
- att stärka förutsättningarna för arbete, utbildning och integration,
- att skapa möjligheter till en meningsfull fritid.

Målområdena ska fungera som en gemensam inriktning för det långsiktiga utvecklingsarbetet i de fem områdena, samtidigt som insatser och prioriteringar anpassas till de lokala förutsättningarna och behoven i respektive område.

Arbetet i Partnerskap Örebro utgår från fem områdesprocessledare (framgent benämnda processledare), en för varje partnerskapsområde. Deras uppdrag är att samordna aktörer, identifiera lokala behov samt att bidra till långsiktig samverkan och utveckling i

[11] Beskrivningen baseras på styrdokument för Partnerskap Örebro samt det intervjumaterial som samlas in inom ramen för utvärderingen.

områdena. Arbetssättet inkluderar bland annat att bygga relationer med boende och lokala aktörer, stödja gemensamma initiativ samt skapa gemensamma lägesbilder kring områdenas behov och utveckling. Processledarna är därmed tänkta att fungera som en länk mellan den kommunala organisationen och det lokala utvecklingsarbetet i områdena.

Som en del av Partnerskap Örebro bedrivs även ett kontinuerligt arbete med att samla in, sammanställa och kommunicera kunskap om områdenas utveckling. Detta sker i samarbete mellan processledarna och en analysgrupp med representanter från olika förvaltningar. Analysgruppen bistår processledarna med att sammanställa och analysera statistik på områdesnivå.

De fem processledarna är organisatoriskt placerade inom Gymnasie- och Arbetsmarknadsförvaltningen (GAF). Det finns också en styrgrupp kopplad till Partnerskap Örebro bestående av förvaltningsdirektörer, se figur 1.

Nuvarande form för Partnerskap Örebro introducerades 2024. Dessförinnan organiserades en annan verksamhet[12] med samma namn under Säkerhetsavdelningen inom Kommunledningsförvaltningen. Arbetssättet var mer decentraliserat i bemärkelsen att lokala områdesgrupper initierade och bedrev insatser i samverkan med lokala aktörer.

[12] Denna beskrivning baseras på intervjumaterialet som samlats in inom ramen för utvärderingen.

Figur 1. Tilltänkt arbetssätt för Partnerskap. GAF är en förkortning för Gymnasium, Arbetsmarknad och Försörjning.

Partnerskapsområdena

De fem områden som omfattas av Partnerskap Örebro, det vill säga Vivalla, Oxhagen, Varberga, Baronbackarna och Brickebacken, skiljer sig åt i storlek, befolkningssammansättning och lokala förutsättningar men delar flera strukturella utmaningar. Samtliga områden präglas av socioekonomisk sårbarhet och högre nivåer av otrygghet och brottslighet än Örebro kommun som helhet. Vidare klassificeras Vivalla av Polismyndigheten[13] som särskilt utsatt område medan Varberga och Oxhagen klassificeras som utsatta områden. Baronbackarna och Brickebacken omfattas inte av polisens klassificering, men bedöms av kommunen ha liknande sociala samt trygghetsrelaterade utmaningar och således vara särskilt prioriterade. Forskning visar just att områden med socioekonomisk sårbarhet och sociala riskfaktorer inte alltid fångas upp av polisens klassificeringssystem, trots att de uppvisar liknande strukturella problem.[14]

Gemensamt för områdena är att de under lång tid varit föremål för olika brottsförebyggande och trygghetsfrämjande insatser. Även om problematiken i de fem partnerskapsområdena inte ska relativiseras behöver bilden av områdena nyanseras. I områdena finns ett omfattande lokalt engagemang och aktivt föreningsliv som spelar en viktig roll i områdenas utveckling. Flera områden har också under lång tid varit föremål för investeringar och lokala utvecklingsinsatser med fokus på exempelvis mötesplatser, fritidsverksamhet och utemiljöer.

Gemensamt för de fem områdena är därmed att de präglas av både strukturella utmaningar och betydande lokala resurser. Områdena kännetecknas av socioekonomisk sårbarhet, lägre nivåer av upplevd trygghet och en högre förekomst av brott och ordningsstörningar än kommunen som helhet. Samtidigt finns lokala nätverk, föreningar och engagerade aktörer som spelar en central roll i

[13] Polismyndigheten, 2025

[14] Guldåker et al., 2021

områdenas sociala sammanhållning och utveckling. Denna kombination utgör en central utgångspunkt för Partnerskap Örebros områdesbaserade arbetssätt, som bygger på att samordna olika aktörers resurser och stärka lokala förutsättningar för långsiktig utveckling och ökad trygghet.

Teoretiska utgångspunkter

I detta kapitel presenteras de teoretiska utgångspunkter som vägletт insamling och analys av materialet. Det inkluderar två kompletterande perspektiv: styrning och implementering. Tillsammans möjliggör de en förståelse av hur organisatoriska strukturer omsätts i praktik, hur samverkan formas och vilka mekanismer som påverkar genomförandet över tid.

Styrning

Utvärderingen har vägletts av ett styrningsperspektiv. Det relaterar till det engelska begreppet *governance* vilket tar fasta dels på den formella organiseringen av offentlig sektor samt andra samhällsaktörer, dels interaktionen som sker mellan aktörer såväl inom offentlig sektor som mellan olika samhällssektorer.[15] Detta perspektiv möjliggör ett dubbelt fokus. Å ena sidan en förståelse för hur administrativa och organisatoriska gränsdragningar samt regelverk påverkar offentligt organiserade insatser. Å andra sidan hur organisationers och individers kommunikativa förmåga möjliggör eller motverkar att insatser blir lyckade – de administrativa och organisatoriska förutsättningarna till trots.

Samverkan är ett centralt inslag för att förstå den interaktion mellan aktörer styrningsperspektivet tar fasta på. I denna rapport aktualiseras *interorganisatorisk samverkan*, det vill säga mellan organisationer. Här är det viktigt att skilja mellan organisation som juridiskt respektive analytiskt begrepp. Örebro kommun är i juridisk bemärkelse *en* organisation men analytiskt går det att förstå kommunen som en uppsättning av organisationer med viss grad av självstyre; ett självstyre som kräver samverkan såväl mellan ledning som medarbetare inom olika förvaltningar, avdelningar respektive enheter.

[15] Hedlund & Montin, 2009

Ytterligare ett samverkansbegrepp som aktualiseras i rapporten är *intersektoriell samverkan* vilket är en interorganisatorisk samverkan som inbegriper organisationer från minst två olika sektorer, det vill säga offentlig, civilsamhällelig respektive vinstdrivande sektor. Denna samverkansform kan vara särskilt utmanande då dessa sektorer baseras på olika norm- och styrsystem samt har ojämn tillgång till resurser, inte minst vad gäller personal.[16]

Tidigare forskning har identifierat faktorer för framgångsrik samverkan. Den främsta faktorn är *incitament*, det vill säga att de aktörer som involveras upplever ett mervärde av deltagandet. Därtill betonas betydelsen av *institutionell design*, det vill säga tydliga regelverk samt transparens mellan aktörer. *Faciliterande ledarskap* handlar om att den eller de som leder samverkan förmår att hålla samman aktörer samt medlar vid eventuella konflikter. Slutligen betonas behovet av en *samverkansprocess* med aktiv involvering av aktörer samt delat informationsutbyte.[17]

Implementering

Implementeringsteori utgår från att det finns en avgörande skillnad mellan att besluta om en insats och att faktiskt genomföra den i praktiken.[18] Implementering är därmed den process genom vilken en policy, modell eller intervention omsätts i konkret handling. I denna bemärkelse är implementering inte ett slutmål utan ständigt pågående. Tidigare forskning har konstaterat ett antal faktorer vilka är centrala för framgångsrik implementering.[19] Det inkluderar inte minst:

- Tydligt mål och uppdrag

[16] Bryson m.fl., 2015

[17] Douglas m.fl., 2020; Ansell & Gash, 2008

[18] Vedung, 2016; Pressman & Wildavsky, 1973

[19] Fixsen et al., 2009; Durlak & DuPre, 2008

- Resurstillgång och organisatorisk kapacitet
- Ledarskap och styrning
- Professionell förståelse och motivation
- Kontextuella och institutionella förutsättningar

Vidare betonar tidigare forskning vikten av implementeringsstöd, utbildning, återkoppling och organisatoriskt lärande för att nya arbetssätt ska bli hållbara över tid. Implementering är därmed inte en linjär process utan en dynamisk och ofta iterativ utveckling.

I forskning om områdesbaserat brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete framhålls implementeringens avgörande betydelse för att insatser ska fungera i praktiken. Brottsförebyggande initiativ misslyckas ofta inte på grund av bristande idéer, utan på grund av brister i hur de genomförs.[20] Det är väldokumenterat att interventioner sällan blir verkningsfulla om de inte genomförs enligt planerade strukturer och med tillräckliga organisatoriska förutsättningar för samverkan och lärande. Implementering handlar därför inte bara om att översätta teori till praktik i teknisk mening, utan utgör även en kulturell och organisatorisk utmaning.[21] I implementeringsforskning beskrivs processen som att förankra, strukturera och upprätthålla ett nytt arbetssätt över tid, vilket innefattar initiering, användning av planerade komponenter, anpassningar till lokala förutsättningar och systematiskt lärande.

[20] Bullock m.fl., 2022a, Bullock m.fl., 2022b, Hinkle m.fl., 2020, Weisburd & Neyroud, 2011

[21] Lum & Koper, 2017

Metod

Inom ramen för denna processutvärdering studeras den nya organiseringen av arbetssättet Partnerskap Örebro. Implementeringen har följts på nära håll genom löpande dokumentation och analys av hur arbetssättet omsatts i praktiken, vilka praktiska och organisatoriska förutsättningar som påverkat genomförandet samt hur samverkan utvecklats över tid.

Utvärderingsperioden sammanföll med en tidig uppbyggnads- och etableringsfas av partnerskapsarbetet, vilket påverkat stabiliteten och tydligheten i vissa processer. Arbetssättet har alltså vuxit fram samtidigt som utvärderingen pågått. Dessa förutsättningar motiverade en utforskande och processinriktad utvärderingsansats, där olika typer av datamaterial fortlöpande samlats in för att fånga utvecklingen i realtid. Studiedesignen är prövat och godkänt av Etikprövningsmyndigheten, diarienummer 2025-00637-01.

Datainsamlingen pågick mellan 2024-09-01 och 2026-03-30. De slutsatser som presenteras i rapporten är alltså avgränsade till det arbete som genomfördes under datainsamlingsperioden. Som vid alla intervju- och observationsstudier är utvärderingen begränsad till de perspektiv som erhållits via studiedelatagarna och vid den tidpunkt som materialet samlades in. Ett par nyckelpersoner tackade nej eller besvarande inte intervjuförfrågan. Därtill begränsade utvärderingsbudgeten antalet arbetstimmar.

Datainsamling

För att belysa arbetet med Partnerskap Örebro ur flera perspektiv har olika datakällor kombinerats. Utvärderingen har en kvalitativ ansats och bygger på intervjuer med nyckelaktörer, observationer av möten samt insamling och analys av centrala dokument. Genom att kombinera dessa datakällor har det varit möjligt att synliggöra centrala aspekter av samverkan, organisatoriska förutsättningar och aktörernas roller i det praktiska genomförandet. Det har också skapat förutsättningar att förstå både möjligheter och

utmaningar i implementeringen samt hur arbetssättet bidrar till ett sammanhållet och långsiktigt trygghetsskapande och brottsförebyggande arbetet i de fem bostadsområdena.

Intervjuer med nyckelaktörer

Semistrukturerade intervjuer genomfördes med kommunala tjänstepersoner och aktörer inom civilsamhället. De kommunala tjänstepersonerna hade olika roller och ansvar i relation till Partnerskap Örebro och var verksamma på olika nivåer, från strategisk ledning till operativ verksamhet, samt i olika delar av kommunens förvaltning. Det inkluderar bland annat de fem processledarna, central ledningspersonal från respektive fackförvaltning samt medarbetare från säkerhetsavdelningen och inom partnerskapets analysgrupp. Det bör noteras att flera av processledarna nyligen hade tillträtt sina tjänster vid tidpunkten för den inledande intervjun. Detta innebär att intervjuerna till stor del speglar etableringsfasen, där erfarenheterna ännu var begränsade och arbetssättet var under utveckling. Från civilsamhället intervjuades representanter från fyra organisationer, en verksam i vardera partnerskapsområde, undantaget en organisation vilken verkar i både Oxhagen och Varberga.

Intervjuerna utgjorde en central del av datainsamlingen för att fånga erfarenheter av implementeringsprocessen, inklusive utmaningar, möjliggörande faktorer och hur arbetet utvecklats över tid. Vissa personer intervjuades vid ett tillfälle, medan personer med mer centrala roller intervjuades vid ytterligare ett tillfälle. De inledande intervjuerna genomfördes under hösten år 2024,[22] och ytterligare intervjuer genomfördes löpande under utvärderingsperioden. De avslutande intervjuerna genomfördes under tidig vår 2026. Totalt genomfördes 22 intervjuer, både digitalt och på plats, med en längd på 45–90 minuter.

[22] Arbetstiden för att samla in och analysera dessa intervjuer finansierades av Örebro kommun.

Intervjuguiderna utgick från studiens syfte, partnerskapets övergripande uppdrag och tidigare forskning om samverkan och implementering. Intervjuguiden bestod av löst strukturerade teman som möjliggjorde både flexibilitet och anpassning utifrån den intervjuades yrkesroll och funktion. Detta gav också utrymme att följa upp resonemang och fördjupa relevanta aspekter under intervjuns gång. Innan intervjuerna informerades samtliga deltagare om studiens syfte och hanteringen av insamlade data, och de gav sitt samtycke genom att fylla i en samtyckesblankett. Alla intervjuer spelades in och transkriberades löpande. För att säkerställa konfidentialitet har vissa citat redigerats genom att identifierande detaljer har tagits bort eller generaliserats. Innehållets innebörd har dock inte förändrats.

Observationer

Löpande under datainsamlingsperioden genomfördes observationer av två olika typer av möten. Den första typen avsåg möten mellan processledarna och deras arbetsledare, vilka fungerade som en plattform för att gemensamt diskutera arbetsrelaterade frågor i de fem bostadsområdena. Den andra typen avsåg möten av mer strategisk karaktär och utgjorde ett forum där frågor och initiativ inom Partnerskap Örebro diskuterades och förankrades på ledningsnivå. Syftet med observationerna var att få en bild av hur det praktiska och strategiska arbetet bedrevs i praktiken, med särskilt fokus på hur samverkan mellan aktörer tog form och vilka möjligheter och hinder som uppstod i genomförandet.

Användningen av observationer var särskilt omfattande under det första året för att därefter gradvis minska. Vid observationstillfällena deltog en forskare som förde öppna anteckningar, där uppgifter som bedömdes relevant i relation till studiens syfte dokumenterades. Något fastställt observationsschema användes inte. Detta gav utrymme att fånga spontana interaktioner, dynamik och processer som annars riskerar att förbli osynliga i mer strukturerade datainsamlingsmetoder.

Dokument

Inom ramen för utvärderingen samlades central dokumentation in som ett komplement till intervjuer och observationer. Dokumentationen utgjordes av mötesanteckningar, områdes- och behovsbeskrivningar, verksamhetsbeskrivning samt presentationsmaterial vilka samlades in och analyserades löpande våren 2026. Det primära syftet med dessa datakällor var att fördjupa förståelsen av processens genomförande genom att bidra med relevant bakgrund och kontext till partnerskapets aktiviteter, organisering och utveckling över tid.

Analys

Materialet från intervjuer, observationer och dokument bearbetades genom en tematisk analys. Med tanke på materialets omfattning var denna metod särskilt lämplig eftersom den möjliggör en överskådlig systematisering av data och därigenom underlättar identifieringen av återkommande mönster och teman som ligger till grund för analysen. Analysen inleddes med en genomläsning av allt material för att skapa en tydlig bild över innehållet. Intervjuerna kategoriserades under olika teman, i viss mån inspirerade av intervjuguiden men mestadels öppet för att låta olika perspektiv och teman växa fram ur materialet. Temana förfinades under analysens gång utifrån nya mönster som framträdde. I analysen togs hänsyn till förändring över tid, där nya teman som framkom i uppföljande intervjuer användes för att förstå hur arbetssätt och samverkan utvecklats. Observationsanteckningar och dokument analyserades på samma sätt, där relevanta delar kodades och organiserades under teman. Sammantaget lade detta tillvägagångssätt grunden för en bred och djup förståelse av hur arbetet inom Partnerskap Örebro tagit form i praktiken.

Resultat

Resultatet redovisas utifrån ett antal huvudteman som framträtt i materialet. Målet är att ge en samlad bild av partnerskapets praktiska tillämpning, organisatoriska förutsättningar samt möjligheter och utmaningar som uppstår i genomförandet av den. Eftersom utvärderingen genomförts under partnerskapets första år fångar resultaten ett arbetssätt som fortfarande var under etablering. Detta är viktigt att beakta eftersom flera av de möjligheter och utmaningar som identifieras kan förstås i relation till att arbetssättet ännu inte var fullt ut etablerat i organisationen.

Ett flexibelt arbetssätt men med otydliga gränser

Partnerskap Örebro bygger på ett områdesbaserat och samordnande arbete där lokala behov och förutsättningar ska styra arbetets inriktning. En ambition är att skapa utrymme för lokal anpassning och flexibilitet snarare än att arbeta utifrån en i förväg definierad metod eller fasta insatser. Resultatet visar att denna öppenhet uppfattas som en viktig styrka i arbetet, särskilt eftersom de fem bostadsområdena skiljer sig åt vad gäller problematik, vilka aktörer som är verksamma i området och lokala behov. Samtidigt framträder flexibiliteten också som en källa till osäkerhet i utformningen av arbetet.

Breda mål och tolkningsutrymmen

Materialet visar att Partnerskap Örebro fungerar mer som ett övergripande organisatoriskt arbetssätt än som en tydligt definierad metod. De fyra målområdena som styr arbetet fungerar främst som övergripande riktning för arbetet, medan innehåll i form av prioriteringar och konkreta arbetssätt snarare formas lokalt av processledarna och de aktörer som involveras i respektive område. Återkommande i intervjuerna beskrivs på olika sätt arbetet som relativt fritt, med begränsad styrning av hur uppdraget ska omsättas i praktiken:

Det fanns egentligen ingen struktur, inga ramar, ingen tanke kring dokumentation. Man har ju fått vara med och uppfunnit allt från början. Också vad gäller arbetsuppgifter. Nej, det finns inga tydliga arbetsuppgifter. Du får hitta på ditt eget utifrån våra mål och vad vi ser i behovsbeskrivningen.

Det lokala handlingsutrymmet framstår därmed som omfattande och lämnar utrymme för processledarna att själva forma sitt arbete samt avgöra *hur* förutsättningarna för de olika målen ska stärkas. Samtidigt innebär det att arbetets innehåll delvis blir beroende av processledarnas egna erfarenheter, kompetenser och prioriteringar. I intervjuerna beskrivs hur tidigare yrkesbakgrund och engagemang påverkar vilka frågor som ges störst utrymme i det lokala arbetet:

Alltså det är ju verkligen fritt. Förbättra våra fyra mål. Öka tryggheten, öka måluppfyllelsen. Det finns ju tusen olika grejer man skulle kunna göra. Så mycket tänker jag att det styrs av dels vad man kanske kan och brinner för sedan innan. Och i mitt fall är det ju [nämner ett verksamhetsområde]. Medan jag inte alls är lika hemma på [nämner ett annat verksamhetsområde].

Det breda uppdraget beskrivs inte enbart som att det skapar flexibilitet för processledarna. Det bidrar även till otydlighet kring vilken betydelse som partnerskapet ska ha i kommunens styrning och prioriteringar. Även om det finns en ambition att stärka utvecklingen i partnerskapsområdena upplevs de styrningen som relativt svag och öppen för tolkning. En intervjuperson beskriver exempelvis att kommunens övergripande styrdokument uttrycker att kommunen ska arbeta för att minska utsattheten i områdena, men att det är oklart vad detta innebär i praktiken för förvaltningarnas arbete:

Den enda formuleringen som finns är att Örebro kommun ska arbeta strukturerat för att inte ha några utsatta områden. Men att arbeta strukturerat, det kan ju räcka med att man deltar på lite möten. Man behöver inte göra någonting. Jag

tycker personligen att det är lite för svag formulering om man vill göra skillnad.

Citatet illustrerar skillnader mellan partnerskapets lokalt förankrade arbetssätt och den mer centraliserade styrningen av kommunernas utvecklingsarbete via respektive förvaltningsledning. Processledarna ges ett stort utrymme att identifiera behov och utveckla arbetssätt, men flera intervjupersoner beskriver också en avsaknad av tydliga signaler kring vilka förändringar i arbetssätt som förväntas av övriga förvaltningar. Det innebär att partnerskapets prioriteringar kan bli beroende av enskilda chefers och verksamheters vilja att engagera sig snarare än gemensamt beslutsfattande. I intervjuerna beskrivs svårigheter med att skapa samsyn kring vilka behov som ska prioriteras i det fortsatta arbetet. Partnerskapets arbetssätt bygger på att olika aktörer bidrar med kunskap och perspektiv kring områdenas utveckling. Det innebär också att många behov, problem och möjliga insatser aktualiseras parallellt. Som en deltagare uttryckte det under ett dialogmöte:

Det här är utmaningen med metoden, att försöka enas på minsta gemensamma nämnare och få till en styrning kring det. Att komma överens om att det här är något som alla ska arbeta med under en viss tidsperiod. Här ryms mycket av våra utmaningar i att få verkstad i vårt arbete. Det finns så många initiativ och förslag och att koka ner till vad det är.

Citatet illustrerar att utmaningen inte främst handlar om brist på idéer eller engagemang. Snarare tycks svårigheten ligga i att omsätta många olika perspektiv, behov och initiativ till ett begränsat antal gemensamma prioriteringar som olika verksamheter är beredda att samlas kring. Resultaten pekar därmed på att partnerskapets samordnande funktion inte enbart handlar om att skapa dialog mellan aktörer, utan också om att hantera konkurrerande problemformuleringar och skapa samsyn kring vilka frågor som ska ges företräde i det gemensamma arbetet. Å ena sidan skapar flexibiliteten möjligheter att anpassa arbetet efter lokala behov och förutsättningar. Å andra sidan innebär den breda och relativt

öppna utformningen att ansvar, prioriteringar och arbetssätt blir otydligt definierade och öppnar upp för individuella tolkningar av vad arbetet ska fyllas med. Vidare tyder resultaten på att implementeringen inte främst begränsas av brist på lokalt engagemang eller initiativ, utan av svårigheter att omsätta partnerskapets ambitioner i mer konkreta förväntningar på den kommunala organisationen. Flexibiliteten skapar handlingsutrymme lokalt, men riskerar också att försvaga styrningen och göra det otydligt vilka förändringar som faktiskt förväntas av organisationen.

Beskrivningarna behöver också förstås i relation till att partnerskapet vid tiden för datainsamlingen fortfarande befann sig i en relativt tidig utvecklingsfas. Observationer, dokument och intervjuer visar att arbetssätt, roller och organisatoriska strukturer successivt höll på att etableras och förtydligas. Den upplevda otydligheten kan därmed förstås både som ett uttryck för ett brett och öppet formulerat uppdrag och som en konsekvens av att arbetssättet fortfarande var under utveckling.

Uppdragets karaktär och gränsdragning

Parallellt med den frihet och flexibilitet som präglar partnerskapets arbete, beskriver både kommunala aktörer, representanter från civilsamhället och processledarna själva uppdraget som utmanande att definiera och avgränsa. Detta speglas i intervjuerna med processledarna, som beskriver arbetet som diffust, något som ska växa fram eller etableras, delvis otydligt och bestående av många olika typer av uppgifter:

> *Vi visste inte hur vi skulle jobba. Det var inte ett korrekt eller direkt arbetssätt. Så här ska du jobba. Man kom in och testade olika metoder. Man bekantade sig med områden. Man bekantade sig med verksamheterna. Man lyssnade av.*

Beskrivningarna pekar mot ett arbetssätt där uppdragets innehåll inte fullt ut varit tydligt definierat från början utan successivt vuxit och fortfarande växer fram. Detta har skapat ett betydande handlingsutrymme för processledarna, men också osäkerhet kring vad

uppdraget faktiskt omfattar och hur det skiljer sig från andra verksamheters ansvar. Liknande berättelser återfinns i intervjuer med representanter från civilsamhället. De uttrycker uppskattning för att partnerskapet finns men också funderingar kring vad dess medarbetare ska göra i relation till civilsamhället. I intervjuerna med dessa aktörer har till exempel vissa svårt att beskriva vad partnerskapet är och står för:

> *Det är en svår fråga eftersom, jag ska vara ärlig, ibland förstår jag inte vad som är deras uppgift. De säger att de ska kartlägga. Jag vet inte. Det är en svår fråga, att beskriva vad de gör. Jag har förstått det så, kanske har jag fel, att de ska ge råd till oss. Hur vi ska göra, att de ska stärka oss, men på vilket sätt? Vi får se hur det blir.*

I materialet lyfts också andra aspekter gällande uppdragets otydlighet fram i intervjuerna. Ett återkommande tema i materialet handlar om gränsen mellan partnerskapets samordnande funktion och andra verksamheters ansvar. Processledarnas roll och partnerskapets arbete beskrivs i första hand som stödjande och möjliggörande funktion snarare än som en utförande verksamhet. Uppdraget handlar om att identifiera behov, skapa kontakter, initiera samverkan och stödja andra aktörer snarare än att själva genomföra insatser:

> *Vad är mitt jobb, vad är kanske en förvaltnings jobb? Att starta ett [nämner specifikt initiativ] i partnerskapsområdena, är det verkligen mitt jobb som områdesprocessledare? Att arbeta med att tänka om kring fritidsverksamheten, är det kultur- och fritidsnämndens grej egentligen eller är det min grej? Så det är väl någonting jag tänker kring hela tiden. Vart går gränsen för mitt jobb?*

Citatet illustrerar hur processledarna kontinuerligt behöver förhålla sig till frågor om ansvar och mandat. Otydligheten handlar därmed inte enbart om arbetsuppgifter utan också om partnerskapets position i relation till den ordinarie kommunala organisationen. Flera intervjupersoner beskriver tyngdpunkten på

stödjande och möjliggörande som en viktig utveckling givet att det tidigare arbetssättet, som också gick under benämningen Partnerskap Örebro, innebar att arbete initierades i områdena parallellt med den övriga förvaltningens insatser. Denna ”parallellverksamhet” innebar ibland dubbelarbete samt koordineringsproblem mellan Partnerskap Örebro och kommunens övriga arbete. Materialet visar att det i praktiken kan vara svårt att enbart arbeta stödjande och möjliggörande:

> *Man samlar ihop till en arbetsgrupp och sen står man där och stöttar och ser till att, ja men ni har gjort ert. Vi fortsätter göra det ni sa att ni var överens om att göra. Och det är ju lite så vi behöver jobba. Men i viss utsträckning så har vi ju fallit tillbaka till att vi behöver driva det här. Vi behöver köpa in saker för att kunna genomföra det här.*
>
> *Eller flummiga, men det som är mer otydligt. När jag inte själv driver det. Ramarna är inte lika tydliga. Du ska vara i den här lokalen och se till att det här funkar.*

Flera processledare beskriver liknande situationer där de upplever att det krävs ett mer aktivt engagemang för att aktiviteter och samarbeten ska komma igång. I dessa situationer framstår övergången mellan att möjliggöra och att genomföra som särskilt svår att upprätthålla:

> *Men jag har väldigt svårt för det där och stå och säga, vi kanske borde ha en [nämner specifikt initiativ], men någon annan ska göra det. Då vill jag hellre vi behöver en [nämner specifikt initiativ], jag kan vara med och planera allting och stå där också om det behövs. Jag har upplevt att då blir tröskeln lägre. Sen är jag ju fullt medveten om att in the long run så kan jag inte stå där. Men jag kanske behöver stå där nu i början.*

Resultatet tyder därmed på en spänning i arbetssättet. För att skapa aktivitet och mobilisera andra aktörer behöver processledarna vara drivande och engagerade. Detta riskerar dock att förskjuta arbetet

från samordning till genomförande och därmed göra gränserna mellan partnerskapet och andra verksamheter otydliga. Trots denna otydlighet beskrivs partnerskapets funktion genomgående som viktig av både kommunala aktörer och representanter från civilsamhället. Särskilt central lyfts processledarnas förmåga att skapa kontakt mellan aktörer, samordna insatser och uppmärksamma lokala behov fram som värdefullt.

Partnerskapet tycks således ha etablerat en uppskattad och viktig samordnade funktion även om dess uppdrag delvis upplevs som diffust och svårt att avgränsa. Denna otydlighet framstår som nära kopplad till arbetssättets öppna och flexibla utformning. Möjligheten till lokal anpassning beskrivs som fördelaktigt för att kunna anpassa arbetet till lokala förutsättningar, men också som att det skapar utmaningar när det gäller att definiera vad partnerskapet är och inte är, i relation till den ordinarie organisationen. Den upplevda otydligheten behöver dock förstås i relation till att arbetssättet fortfarande varit under utveckling under den period som studien omfattar. Intervjuerna tyder på att roller, ansvar och arbetsformer successivt blivit tydligare över tid, även om frågor kring gränsdragning och arbetssättets innehåll delvis kvarstår.

Ett relationsbaserat arbetssätt beroende av legitimitet, förtroende och historik

Resultatet indikerar att implementeringen och utformningen av partnerskapets arbetssätt i viss mån är avhängt processledarnas relationella kapacitet, det vill säga deras möjligheter att roll, legitimitet och tidigare erfarenheter etablera och upprätthålla samverkan. Det inkluderar att initiera samverkan, mobilisera samt entusiasmera aktörer och skapa förändring både inom och mellan organisatoriska nivåer. Arbetssättet utgår alltså från att samverkan i stor utsträckning möjliggörs genom relationell snarare än formell organisatorisk kapacitet. Därutöver visar resultaten att tidigare erfarenheter av partnerskapet och av samverkan med kommunen påverkar civilsamhällesföreträdares inställning till det nuvarande arbetet.

Professionell bakgrund som källa till legitimitet

Ett mönster som återkommer i materialet är att relationer framstår som en central förutsättning för att partnerskapet ska kunna bedriva arbete och etablera samverkan. Att relationer och förtroende tillskrivs stor betydelse avspeglas både i konkreta uttryck och i mängden arbete samt engagemang som processledarna ägnat åt att etablera och upprätthålla kontakter med olika aktörer och verksamheter. Relationsskapande och professionella kontakter framstår därmed som en central del av partnerskapets arbetssätt. Processledarnas möjligheter att initiera samarbete, mobilisera aktörer och driva utvecklingsfrågor tycks också vara nära kopplade till deras förmåga att skapa förtroende och upprätthålla relationer med olika aktörer, på olika nivåer och i olika kontexter:

> *Även om vi pratar om funktionen områdesprocessledare så är det jättejätteviktigt, eller har visat sig och det tror jag många kan hålla med om, det här relationsbyggandet som en områdesprocessledare måste göra med alla sorters människor på alla nivåer i ett område. [...] Den kompetensen att man framgångsrikt kan hålla sig väl med personalen på familjecentralen och enhetschefer och rektorn på skolan. Liksom att det ska funka, för att de ska vilja samarbeta eller se nyttan när jag kommer med förslag på ett nytt arbetssätt eller att de ska samverka med fritidsgården, så måste de ju tycka om personen också.*

> *Det är små saker. Små aktiviteter som sker. Det handlade om en verksamhet där förutsättningarna var begränsade, och i det sammanhanget förde jag samman olika aktörer så att verksamheten kunde fungera. Det hade inte skett utan att partnerskapet hade dragit i det och sett behovet.*[23]

Citaten illustrerar hur processledarnas möjligheter att skapa samverkan delvis bygger på relationellt och förtroendebaserat arbete snarare än på formaliserade strukturer. Att det finns ett etablerat

[23] Citatet är redigerat för anonymisering.

förtroende för den processledare som driver förändring framstår som avgörande för att få med sig andra aktörer i arbetet. Flera intervjupersoner beskriver att relationer behöver byggas och upprätthållas för att samverkan ska fungera över tid. Utformningen av arbetet framstår därmed som nära knuten till processledarnas förmåga att navigera mellan olika förvaltningar, professioner och lokala aktörer.

Något som bidrar till processledarnas möjlighet att etablera samverkan är deras tidigare yrkeserfarenheter och sakkunskap. Två processledare beskriver hur professionell bakgrund bidrar till legitimitet och underlättar kontakten med olika delar av den kommunala organisationen:

> *Det är lättare att komma in, bli accepterad om man har kompetens inom området. Det skulle vara svårare att skicka en socionom till grundskolan och börja föra dialog. Det är lättare att skicka en lärare. Som vet vad det handlar om, som pratar samma språk.*
>
> *Så centralt så har inte jag fått in foten på samma sätt som [namnger specifik processledare] exempelvis som kommer inom [nämner specifik verksamhet]. Hen har ju fått in foten och börjar prata med dem.*

Liknande resonemang återkommer i flera intervjuer där processledarnas tidigare erfarenheter beskrivs som viktiga för att få tillträde till olika verksamheter och skapa förtroende hos berörda aktörer. I materialet finns även exempel som pekar direkt på att personliga relationer möjliggjort fördjupade kontakter:

> *[Nämner specifik processledare] har gott renommé där. Hen blir en naturlig liksom koppling till dem för att vi ska hamna på god fot med den förvaltningen.*

Resultatet tyder på att processledarnas möjligheter att skapa samverkan inte enbart bygger på deras formella roll utan också på deras professionella identitet, tidigare erfarenheter och etablerade kontaktnät inom förvaltningarna. Legitimitet skapas därmed

bland annat genom upplevd förståelse för andra verksamheters villkor och arbetssätt, och återkommande samverkan och närvaro lokalt över tid.

Parallellt med att relationer och legitimitet framstår som avgörande resurser synliggör det också en potentiell sårbarhet i arbetssättet. Resultaten pekar på att implementeringen delvis vilar på relationell kapacitet snarare än på institutionaliserade organisatoriska strukturer. Detta skapar flexibilitet och möjliggör lokal anpassning, men innebär också att arbetet kan stanna upp eller upphöra vid personalförändringar eller organisatoriska förändringar. Flera intervjupersoner beskriver exempelvis att kontaktytor och samarbeten är kopplade till specifika individers erfarenheter, nätverk och lokala legitimitet.

Tidigare erfarenheter och vilja till samverkan

Enligt materialet utgör erfarenheterna av det tidigare organiseringen av Partnerskap Örebro en viktig bakgrund till förutsättningarna för hur det nya arbetssättet tas emot. Som nämnts präglades tidigare arbete av ett operativt fokus där lokala åtgärder och initiativ genomfördes av medarbetare inom Partnerskap Örebro, ibland utan förankring i kommunens organisation. Särskilt bland civilsamhällesaktörer, som har erfarenheter av det tidigare arbetet, framträder en bild av det tidigare arbetet som mer operativt och handlingsorienterat jämfört med dagens arbetssätt. De beskriver det tidigare arbetet som synligt och konkret, medan det nuvarande partnerskapet upplevs som mer samordnande och mindre direkt involverat i lokala aktiviteter. Några aktörer uttrycker också att organisationsförändringen som ägde rum 2023 kan ha skadat förtroendet för partnerskapet. Detta synliggörs genom beskrivningar, särskilt från de verksamma inom två bostadsområden, där omorganiseringen förknippas med besvikelse, frustration och upplevd exkludering bland civilsamhällesaktörer:

> *Det är synd att kommunen tog bort [nämner specifik verksamhet]. Om det fungerar, behåll det. Och vi behövde den.*

Men om någonting inte fungerar, ta bort det. Det kan vara min organisation, ta bort om det inte fungerar. Men det som fungerar, det ska stanna kvar. Jag vet inte, kommunen ska hela tiden hitta på någonting nytt, nytt nytt, nytt.

I materialet framträder en bild av att det bland vissa aktörer finns ett kvarvarande missnöje som tycks påverka uppfattningar och förväntningar på det nya partnerskapet. I viss mån får detta även stöd av processledarnas utsagor, där flera beskriver hur de har behövt arbeta aktivt med att förklara och förankra den nya organiseringen samt tydliggöra skillnaderna mellan det tidigare och det nuvarande arbetssättet:

Det är full respekt för den synen att partnerskapet gjorde misstag tidigare. Men så vi har ett arbete att göra för att vända på det, hur bilden av partnerskapet är.

Men hur:et, det måste vi vara tydliga med mot verksamheterna. Nu är det ny organisation, det skiljer sig från det gamla. Det har varit ganska mycket fokus att etablera det här arbetssättet i området hos andra verksamheter, implementera arbetssättet.

I vissa områden framstår detta arbete som särskilt utmanande. Även om materialet i huvudsak pekar på att återetableringen av partnerskap har tagits mot väl, finns det också exempel som tyder på att det i vissa områden har varit svårt att starta om på nytt:

Så det är ju jättemycket att lyssna, vilket gör att det är, ibland ganska så tufft att åka dit, för jag vet att jag kommer vara i ett sammanhang där de absolut inte vill ha Partnerskap och man är missnöjd. Så att jag vet ju att det kommer ta ganska så långt tid att etablera sig som Partnerskap. Och det är ju också, dels jag som person men partnerskap som begrepp.

Möjligheterna till återetablering framstår därmed variera mellan områden och olika representanter utifrån deras tidigare erfarenheter och upplevelser av partnerskapet. Detta blir även tydligt i relation till de civilsamhällesaktörer som inte haft någon tidigare

erfarenhet av partnerskapet, och som beskriver arbetet som positivt och främjande för den egna verksamheten, utan att förhålla sig till tidigare erfarenheter.

Resultaten visar därmed att tidigare erfarenheter fungerar som ett slags organisatoriskt minne som påverkar aktörers förväntningar och vilja att samverka. Implementeringen handlar därför inte enbart om att etablera nya arbetssätt utan också om att hantera tidigare relationer och erfarenheter om vad partnerskapet är och bör vara.

Partnerskap Örebro i den kommunala förvaltningen

Avsnittet sätter Partnerskap Örebro i ett administrativt och organisatoriskt perspektiv i relation till den övriga kommunala förvaltningen. Det inkluderar betydelsen av organisatorisk hemvist samt processledarnas möjlighet och förmåga att förhålla sig till övriga kommunala tjänstepersoner. Slutligen analyseras de skiftande logiker och tidshorisonter som utmärker olika kommunala verksamheter, där friktion kan uppstå mellan Partnerskap Örebro och andra delar av den kommunala förvaltningen.

Organisatorisk hemvist

Som beskrivits ovan är Partnerskap Örebros organisatoriska hemvist Gymnasie- och Arbetsmarknadsförvaltningen (GAF). Hemvisten kan ses mot bakgrund av det tidigare partnerskapsarbetet vilket var placerat inom Säkerhetsavdelningen och därmed en del av Kommunledningsförvaltningen. I intervjuerna med representanter på förvaltningsledningsnivå framkom olika uppfattningar om den förändrade placeringen. Vid första anblick kan den framstå som en nedprioritering av arbetet då samordningen flyttats från kommunledningen till en fackförvaltning. Vissa intervjupersoner menar dock att det i praktiken snarare ökat angelägenhetsgraden av arbetet med Partnerskap Örebro. Detta då de övergripande målen överlappar med GAFs arbetsuppgifter, exempelvis arbetsmarknads- och försörjningsfrågor. På detta sätt, menar

intervjupersonerna, har Partnerskap Örebro blivit en mer integrerad del av övrig förvaltning i jämförelse med tidigare arbetssätt:

> *Det är bättre kommunikativt från partnerskapet när man organiserat det i Gymnasie- och Arbetsmarknadsförvaltningen, vilket innebär att de tagit på sig uppdraget att vara liksom talespersoner för partnerskapet som en processorienterad organisation så att säga. Där linjens behov är det som är det viktiga och det är precis det jag tänker att vi ville ha från början.*

Medan vissa intervjupersoner alltså betonar värdet av den förändrade organisatoriska hemvisten lyfter andra snarare vikten av mandat från central nivå:

> *… den som får uppdraget måste ju få mandatet också. Och väldigt tydligt att det är sanktionerat hos kommundirektören. Jag tror att det kan ligga egentligen vart som helst.*

Detta och liknande citat av intervjupersoner på ledningsnivå inom flera förvaltningar tyder på en medvetenhet om att kommundirektören uttryckt att Partnerskap Örebro ska prioriteras. Dessa resultat tyder på att ett prioriteringsmandat uppifrån, snarare än den organisatoriska hemvisten, är av betydelse för implementeringen av Partnerskap Örebro.

Vidare lyfter flera respondenter på ledningsnivå vikten av nära och kontinuerlig dialog mellan Partnerskap Örebro och ledningspersonal inom övriga förvaltningar. Denna möjliggörs genom en så kallad social styrgrupp, eller portföljstyrgrupp, bestående av förvaltningsdirektörer där frågor som behandlas inom Partnerskap Örebro blir föremål för diskussion. Dialogen bidrar till att klargöra möjligheter och begränsningar för att omsätta förslag, som tagits fram av Partnerskap Örebro, inom ramen för förvaltningarnas arbete:

> *Det gör ju att vi får en större helhetsförståelse för våra utmaningar med social hållbarhet, och det tycker jag är bra liksom i vår dialog.*

Detta och liknande citat indikerar att dialogen inom ramen för den sociala styrgruppen är central för att förankra och legitimera Partnerskap Örebro i kommunens arbete.

Processledare som nyckelpersoner men med svagt mandat

Även om företrädare på förvaltningsledningsnivå ger uttryck för att arbetet med Partnerskap Örebro har tydligt mandat från kommundirektör, förmedlar processledarna en bild av att själva besitta svagt mandat. De ger uttryck för att det finns en förväntan om att processledarna ska vara drivande i det lokala utvecklingsarbetet, samtidigt som materialet tyder på att handlingsutrymmet för att göra det är begränsat. Avsaknaden av ett formellt mandat att själva fatta beslut och genomföra faktiska förändringar lyfts återkommande fram som begränsande av flera processledare:

> *Jag kan inte bestämma. Jag har inget mandat. Jag behöver förlita mig på att andra vill och släpper in mig.*

> *Det är mycket som vi inte kan bestämma, man måste befinna sig i regelverket och det system som finns, så det är bara finna sig i att [partnerskapsområde] är ju ett utsatt område och så mycket som jag vill göra så har jag inte mandat. Jag kan lyfta upp mina tankar och dom önskemål man hör från området, men sen är det upp till politiker att komma med ett beslut. Så det är en frustration lite, jag skulle vilja ha mandat att förändra, men det är inte så enkelt.*

Resonemang likt de i citaten ovan illustrerar en frustration hos processledarna över att möjligheten att bidra till konkret förändring begränsas till att förmedla information till övriga förvaltningar, i förhoppning om att informationen tas emot, beaktas och leder till åtgärder. Det aktualiserar återigen behovet för processledarna att arbeta relationsbyggande och skapa tillit till det arbete som drivs:

> *Jag vill ju inte gå in och peka med hela handen i ett mandat som jag inte har. Och jag vill ju heller inte göra mig osams*

med högre chefer där genom att säga att ni gör fel, utan jag behöver ju hitta en väg där de ser att det är angeläget för dem och för området.

Som processledare är man alltså beroende av att företrädare för andra delar av den kommunala verksamheten delar bilden av situationen och är villiga att agera. Sammantaget kan dessa aspekter förstås påverka partnerskapets handlingskraft och möjligheter att bidra till konkret förändring. Mot denna bakgrund blir partnerskapets förtroendekapital och relationer till olika aktörer särskilt betydelsefulla, eftersom möjligheten att påverka i hög grad bygger på att få andra att medverka till förändring.

Skiftande logiker och tidshorisonter

Som framgick av föregående avsnitt behöver processledarna förankra med personal inom andra delar av den kommunala verksamheten. Detta förankringsarbete kan synliggöra friktion mellan det områdesnära arbetet med fokus på förändring i närtid visavi annan kommunal verksamhet som bedrivs i fler delar av kommunen och/eller med längre tidshorisont.

Vad gäller skiftande logiker tyder materialet på att det uppstår viss friktion mellan processledarnas lokala fokus gällande de partnerskapsområden de företräder, och att delar av den kommunala förvaltningen betoning av ett likriktat arbetssätt oberoende av område. Ett exempel som av en processledare en riktad insats som prövades med goda resultat i ett av partnerskapsområdena. När möjligheten att permanenta insatsen undersöktes framkom dock att ansvarig förvaltning inte kunde göra områdesspecifika lösningar, utan i så fall behövde förändra arbetssättet i hela kommunen. Intervjupersonen gav uttryck för de olika logikerna genom följande utsaga:

Nu är det ett ganska hårdraget exempel, men om man tänker att runt 12 procent av Örebros kommuns invånare bor i våra fem utsatta områden, så går 40 procent av det ekonomiska biståndet till våra utsatta områden. Då skulle man kunna

tänka att skulle [nämner specifik verksamhet] inte, istället för att sitta centralt på ett ställe, skulle man inte istället kunna ha 40 % av personalen dedikerad till de här områdena. Lära känna andra verksamheter, hitta samverkan och så vidare. Där sitter det ganska hårt fast i att förändra arbetssätt. Det kan vara på den lokala fritidsgården eller skolan eller vilken verksamhet som helst egentligen. Att man har ett inarbetat arbetssätt.

Exemplet och citatet ovan synliggör de utmaningar som uppstår när ett mer lokalt geografiskt kompensatoriskt arbetssätt och en mer likriktad styrningslogik möts. Partnerskap Örebros ambition om att arbeta kompensatoriskt mot vissa områden riskerar alltså att förhindras om övrig kommunal verksamhet inte delar ambitionen.

Vidare framträder en utmaning i materialet gällande tidshorisont eftersom andra kommunala verksamheter arbetar utifrån betydligt längre tidsperspektiv. Flera intervjupersoner beskriver hur partnerskapet arbetar nära områdena och kontinuerligt identifierar aktuella behov, problem och utvecklingsmöjligheter som behöver hanteras här och nu. Dessa behov möter emellertid ofta organisationer och beslutsprocesser som präglas av längre planerings- och budgethorisonter. Särskilt tydligt framträder detta i relation till vissa förvaltningar där möjligheterna att agera på kort sikt är begränsade. Som framgår av citaten nedan kan det upp stå en frustration över att lokala identifierade behov inte alltid kan omsättas till handlingar i samma takt som de uppstår eller uppmärksammas:

Men det som fortfarande är lite frustrerande i det här är ju att det blir väldigt långa processer. Om vi gör en analys under år ett så kommer det med i styrdokumenten år två som avser år tre. Så det är ju liksom i två års perspektiv i det vi gör med den här styrmodellen. Vi som jobbar med de här frågorna ser behovet idag.

Samtidigt som vi under vårt arbetssätt och diskussionen och framtagandet av arbetssätt hela tiden har pratat om

beskrivningar på kort sikt. Det är ett årsperspektiv på mycket. Det här är behoven nu. Så här är nuläget i området. Medan [nämner specifik förvaltning] nästan alltid har 40-årsperspektiv på sitt sätt att se på samhället. Självklart ska man kunna ha det som kommun. Men det blir ju svårt för dem att vara en samarbetsaktör utifrån vårt årshjulstänk för närvarande.

Andra förvaltningar har lite mer de har andra fokusområden tänker mer långsiktigt tänker jag, de som jobbar med att bygga om till exempel de tänker tio år framåt och sen så har vi de som kanske inte riktigt är redo för att möta de behov som finns i våra områden.

Skillnaden i olika verksamheters tidshorisont var också tydlig i dialogmöten som genomfördes kring områdesbeskrivningarna som tagits fram kring prioriterade behov. I en av förvaltningarna betonas att långsiktiga frågor som markägarskap, bebyggelsestruktur, trafikmiljöer och planprogram har avgörande betydelse för områdenas utveckling, men att dessa perspektiv i begränsad utsträckning fångades i partnerskapets analyser. Samtidigt uttryckte representanter från andra förvaltningar att områdesbeskrivningarna i högre grad bör fokusera på aktuella sociala behov och att de innehar data som kan stärka dessa. Resultaten tyder därmed på att skillnaderna inte enbart handlar om tid utan också om olika sätt att förstå områdesutveckling.

Dessa perspektiv framträder inte nödvändigtvis som motsättningar. Tvärtom visar materialet att aktörer efterfrågar en tydligare integration mellan kortsiktiga och långsiktiga perspektiv. För att skapa hållbar utveckling i områdena behöver akuta och aktuella behov kunna hanteras parallellt med långsiktig fysisk, social och ekonomisk planering. Resultaten pekar därmed på vikten av att utveckla former för samverkan där olika tidshorisonter och kunskapsperspektiv kan mötas och komplettera varandra snarare än att konkurrera om tolkningsföreträde.

Lokalområdenas förutsättningar som resurs och begränsning

Detta avsnitt tar fasta på relationen mellan Partnerskap Örebro och civilsamhället samt den lokala kontextens betydelse för partnerskapsarbetet. Särskilt belyses civilsamhällets roll i områdesutveckling och trygghetsskapande arbete och hur skiftande lokala förutsättningar påverkar möjligheter och förutsättningar för lokalt utvecklingsarbete.

Civilsamhället som tillgång i områdesutveckling

Som beskrivits är ett prioriterat mål med Partnerskap Örebro att stärka samverkan med civilsamhället i partnerskapsområdena. I intervjuer med både processledare och företrädare för civilsamhällesorganisationer är det tydligt att detta mål omsätts på olika sätt i områdena.

Vad är då värdet av att stärka samverkan med civilsamhället enligt processledare och företrädarna för civilsamhället? Intervjuerna ger en bild av att civilsamhället har en central roll i det lokala brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet, inte minst genom sin närhet till boende och sin förmåga att skapa förtroendefulla relationer mellan invånare och aktörer. I dessa intervjuer beskrivs civilsamhället som bärare av lokal kännedom, kontaktnät och kontinuitet, och deras arbete handlar inte enbart om att erbjuda aktiviteter utan också om att skapa mötesplatser, bygga relationer mellan barn, föräldrar och institutioner samt stärka social sammanhållning:

> *Så där är liksom också mer att vi kan bidra till att människor möts och att man lär känna varandra. Att barn och ungdomar har en bra fritid. Vi vill ju finnas där som en igenkänningsfaktor under lång tid och det tycker jag vi har lyckats väldigt, väldigt bra med. Vi har ju visat nu att vi att vi att vi är villiga på att befinna oss och satsa på området, att finnas där tillgängliga för alla barn som vill ha någonting att göra. Så jag ser det som att vi som förening har en stor roll.*

Materialet tyder också på att civilsamhället i flera fall fyller funktioner som går utöver det egna verksamhetsuppdraget. Intervjupersonerna beskriver hur föreningar och mötesplatser samlar människor, fångar upp behov, förmedlar information och skapar länkar mellan boende och institutioner. Civilsamhället kan därmed förstås som en betydelsefull del av områdenas sociala infrastruktur.

I intervjuerna framkommer att Partnerskap Örebro kan fungera som en länk mellan civilsamhälle och övriga delar av den kommunala verksamheten. Detta genom sin kontinuerliga närvaro vilken beskrivs som särskilt viktig i partnerskapområdena där tillit till offentliga aktörer kan vara svag eller där det krävs etablerade relationer för att nå fram till invånare. Särskilt processledarnas roll lyfts fram som central i detta avseende. De beskrivs i intervjuerna som länkar mellan föreningar, skola, kommunala verksamheter och andra lokala aktörer. Här är ett exempel hämtat från en intervju med en civilsamhällesföreträdare:

> *Och det jag hört är väl att hen är en länk mellan olika aktörer i det här området för att underlätta och skapa förutsättningar för aktiviteter för barn, framför allt i området.*

Genom denna funktion kan partnerskapet underlätta informationsspridning, bidra till samordning, öppna dörrar till olika institutioner samt hjälpa föreningar att hitta lokaler, nå målgrupper eller söka finansiering.

För flera intervjupersoner framstår värdet av dessa relationer särskilt tydligt i situationer där snabb samordning och mobilisering krävs. Under datainsamlingen inträffade flera allvarliga händelser i Örebro, däribland masskjutningen på Campus Risbergska i februari 2025 samt skjutningar i partnerskapsområdena. Resultaten visar att Partnerskap Örebro i dessa situationer beskrivs som en viktig länk mellan den kommunala organisationen, civilsamhället och de lokala områdena.

I samband med händelserna vid Campus Risbergska involverades processledarna av kommunens säkerhetsavdelning för att bidra

med lokal kunskap, kontaktytor och samordning. Eftersom flera drabbade elever och anhöriga hade koppling till partnerskapsområdena uppstod snabbt behov av lokala mötesplatser och informationskanaler. Genom redan etablerade relationer till föreningar, bostadsbolag och andra lokala aktörer kunde sådana funktioner snabbt organiseras i områdena. Liknande erfarenheter beskrivs efter skjutningen i Oxhagen våren 2025. Processledarna fungerade då som en länk mellan polis, kommun och civilsamhälle och bidrog till att samordna lokala aktörer i det stödjande arbetet efter händelsen:

> *Vi samordnade ju det i [nämner specifikt område] särskilt, så finns det civilsamhällesaktörer som är på tårna när det händer sådana saker […] Då är det väl bättre att vi inkluderar dem i det som vi ändå tänker. Och det blev ju väldigt, väldigt bra. Där såg området att polis, kommun och civilsamhälle stod sida vid sida och fanns där för invånarna utifrån en allvarlig händelse.*

Även företrädare för säkerhetsavdelningen lyfter fram processledarnas betydelse i dessa situationer:

> *Dels så är det ju de som vet vilka som är aktiva i sitt område, och har regelbunden kontakt med civilsamhället och näringsidkarna och de som jobbar på bostadsbolaget i området. Så de blir ju en väldigt bra kanal för oss att sprida information också. Men även att få information. De hör ju, de är ju nära. Vi sitter ju så centralt verkligen.*

Exemplen illustrerar hur den lokala förankring som byggs upp genom partnerskapets vardagliga arbete kan få betydelse även utanför det ordinarie utvecklings- och trygghetsarbetet. Resultaten tyder på att relationerna till civilsamhället inte enbart utgör en resurs för långsiktig områdesutveckling, utan också skapar en kapacitet att snabbt mobilisera kontakter och stödinsatser när allvarliga händelser inträffar. På så sätt framträder partnerskapet som en del av områdenas sociala infrastruktur, vars betydelse blir särskilt synlig i situationer som ställer krav på samordning mellan lokala aktörer

och kommunala verksamheter. Förutsättningarna att bedriva detta arbete beskrivs dock skilja sig mellan de olika bostadsområdena, vilket beskrivs i nästa avsnitt.

Skiftande lokala förutsättningar

Ett övergripande tema i materialet är att partnerskapsområdena, även om de i grund och botten delar liknande problematik, skiljer sig åt i flera avseenden. Något som lyfts särskilt i intervjuerna är geografiska skillnader i tillgången till grundläggande samhällsfunktioner såsom skolor, bibliotek, idrottshallar, stödverksamheter, mötesplatser och fritidsverksamheter. Motsvarande skillnader beskrivs även i relation till civilsamhället, där föreningar och ideella organisationer finns närvarande i olika utsträckning. Vissa områden beskrivs exempelvis som föreningsfattiga medan andra har ett betydligt mer utvecklat civilsamhälle med många föreningar och stort aktivitetsutbud. Skillnaderna i förekomsten och omfattningen av olika typer av lokala funktioner och föreningsliv återspeglas i processledarnas upplevelser av hur lätt eller svårt det är att bedriva arbete i områdena:

> *Det skapar ibland en rörig känsla. Och att man inte... Det är många aktörer och att man inte riktigt vet vem gör vad. I den poolen dyker man in och försöker förstå saker. // Ska man exempelvis prata med idrottsföreningarna i vårt område så är det två samtal för mig. Sen är jag klar […] I Vivalla så är det 43.*

Även om kapaciteten att arbeta med olika typer av utmaningar, sett till de verksamheter och funktioner som finns, kan förstås som mer gynnsamma i vissa områden än andra, synliggörs också komplexiteten i att orientera sig och möjliggöra samordning i områden med en mer komplex struktur. Både processledare och civilsamhällesaktörer uttrycker att den här typen av lokala variationer påverkar organiseringen av arbetet och styr vad som är möjligt att genomföra. Vidare tyder delar av materialet på att det finns lokala skillnader i aktörers tidigare erfarenheter av samverkan. I ett område

framträder en bild av en redan upparbetad och välfungerade struktur för samverkan mellan flera viktiga aktörer, medan andra områden i större utsträckning beskrivs vara i behov av att bygga upp eller återetablera sådana relationer. Sammantaget indikerar materialet att processledarna möter olika lokala kontexter och därmed skilda förutsättningar för att bedriva utvecklingsarbete. Skillnader i lokala resurser, såsom serviceutbud och föreningsliv, i kombination med variationer i samverkansvana skapar olika förutsättningar för förändringsarbete och hur det mest effektivt kan göras.

Partnerskap Örebro som producent och förmedlare av kunskap

Detta avsnitt belyser de processer genom vilken kunskap produceras, förankras och omsätts i styrning och beslutsfattande. Resultaten indikerar att kunskapen inte enbart fungerar som ett underlag för beslut och prioriteringar, utan också hur den formas i förhandling mellan olika aktörer med skilda perspektiv, intressen och prioriteringar.

Lokal kunskapsproduktion genom områdesbeskrivningar

En central del av Partnerskap Örebros arbetssätt är att synliggöra lokala resurser och utvecklingstendenser genom så kallade områdes- och behovsbeskrivningar. Beskrivningarna utgör ett centralt underlag i partnerskapets arbete och syftar till att föra kunskap om lokala förhållanden vidare till kommunens förvaltningar, ledning och politiska nivå. På så sätt fungerar de som en länk mellan lokalsamhället och den kommunala organisationens styr- och beslutsprocesser.

Underlaget till dessa områdesbeskrivningar samlas in från flera källor inklusive öppen statistik vilken sammanställs av analysgruppen kopplad till Partnerskap Örebro (se figur 1) samt genom dialog med olika verksamheter och aktörer. I materialet framträder en process där processledarna genom sin lokala förankring identifierar och analyserar kartlagda behov inom ramen för de fyra

målområdena. I intervjumaterialet beskriver de på liknande sätt att det handlar om att aktivt lyssna in olika aktörer och använda lokala nätverk för att få en bild av aktuella utmaningar som sedan sammanställs i en områdes- och behovsbeskrivning. Genom kontinuerliga kontakter i områdena fångar de upp erfarenheter, behov och utmaningar som inte alltid synliggörs genom traditionella uppföljningssystem eller kvantitativa indikatorer. Detta sätt att lyssna in området framstår därmed som ett sätt att integrera ett gräsrotsperspektiv där lokalsamhällets erfarenheter ges utrymme i det kunskapsunderlag som förmedlas vidare i den kommunala organisationen, som i sin tur är tänkt att ligga till grund för fackförvaltningarnas prioriteringar och beslut av åtgärder. Som en processledare beskriver:

> *Ja men tänk om fritidsgården sitter på information som de vill dela med sig av. Dom vill att andra verksamheter ska veta det här, eller att de har en utmaning där de inte mäktas med. Dom kan tala om för mig, "ja men det här problemet har vi", hur kan ni hitta ett sätt att hjälpa oss med det. Då kan vi ta in det där, lyfta upp, det som vårt arbetssätt är byggt på, att vi ska samla in data och analysera och sen rapportera för ledningen, för kommunledningen och för politikerna och för våra chefer.*

Resultaten visar därmed att områdesbeskrivningarna inte enbart fungerar som kartläggningar av lokala förhållanden. De utgör också en process där lokala erfarenheter översätts till ett format som kan kommuniceras inom den kommunala organisationen. Partnerskapet framstår på så sätt som en kunskapsförmedlande funktion vars uppgift är att göra lokala behov synliga i organisationens beslutsprocesser.

Samtidigt aktualiseras frågor om hur kunskapsinhämtningen organiseras och vilka perspektiv som inkluderas i beskrivningarna. En intervjuperson beskriver en medvetenhet om risken att vissa aktörer eller verksamheter får större genomslag än andra. Det uttrycks av processledaren på följande sätt:

Hur får vi en bild av ett område så vi vet vad vi ska göra, så att det inte blir att den här personen eller den här verksamheten ropar högst och därför är det det vi ska satsa på […] Att få in så många olika bilder som möjligt, för jag är ju jätterädd att jag träffar dom verksamheter, dom personerna som alltid syns och hörs. Och att jag missar massor med andra målgrupper.

Citatet synliggör en central utmaning i partnerskapets kunskapsproduktion. Områdesbeskrivningarna bygger i hög grad på lokala erfarenheter och relationer, men dessa erfarenheter är inte entydiga. Olika grupper kan ha olika möjligheter att göra sina röster hörda, och det finns en risk att de mest organiserade eller synliga aktörerna får ett större inflytande över problemformuleringarna än andra.

Därtill återges ett tillfälle när utkast till en områdesbeskrivning skulle presenteras för civilsamhällesorganisationer i det aktuella partnerskapsområdet:

Vi hade sett fram emot att ha en hel förmiddag tillsammans allihopa. Men från att vi skulle haft en hel förmiddag tillsammans med verksamheterna, eller vi som är verksamhetschefer här i området, så kokades det ner till ett lunchmöte på 45 minuter där vi nästan presenterade en färdig text liksom.

Denna upplevelse blir särskilt tydlig i beskrivningarna av kartläggnings- och förändringsprocesser. Flera intervjupersoner menar att de endast haft begränsat inflytande över områdesbeskrivningar och andra underlag som samtidigt uppfattas som viktiga för resursfördelning och prioriteringar. Medverkan beskrivs i vissa fall som ytlig och mer symbolisk än reellt inflytelserik. Även om partnerskapet i teorin beskrivs som en samverkansstruktur mellan flera parter, beskrivs i intervjuer med civilsamhällesaktörerna att kommunen i praktiken upplevs ha tolkningsföreträde och större möjlighet att definiera problem, processer och formerna för samverkan.

Sammantaget visar resultaten att områdesbeskrivningarna utgör en viktig mekanism för att synliggöra lokala behov och föra in ett områdesperspektiv i kommunens styrning. Samtidigt väcker processen frågor om representation, urval och vilka erfarenheter som ges företräde när bilden av ett område formuleras.

Förankring och konkurrerande problembilder

När områdesbeskrivningarna färdigställts genomfördes dialog- och förankringsmöten med representanter från olika förvaltningar och verksamheter inom kommunen. Syftet var dels att kvalitetssäkra underlagen, dels att skapa en gemensam förståelse för områdenas behov och utvecklingsutmaningar.

Resultaten visar att dessa processer fyllde en viktig funktion för att skapa legitimitet kring områdesbeskrivningarna. Flera intervjupersoner framhöll värdet av att olika verksamheter ges möjlighet att bidra med kompletterande perspektiv, ny kunskap och synpunkter på analyserna. I materialet framkommer också att förankringsarbetet inte enbart handlade om att bekräfta eller komplettera befintliga beskrivningar. Processen synliggjorde även skillnader i hur olika aktörer förstår områdenas problem och vilka frågor som bör prioriteras.

Flera förvaltningar beskrev att de redan arbetar med egna analyser, kartläggningar och prioriteringar kopplade till områdenas utveckling. När partnerskapets områdesbeskrivningar presenterades mötte de därför delvis redan etablerade sätt att förstå områdenas behov. Förankringsprocessen handlade därmed inte bara om att kvalitetssäkra underlagen, utan också om att skapa samsyn mellan olika aktörers perspektiv.

I materialet framträder exempel på hur olika verksamheter betonade skilda problemområden och utvecklingsbehov. Medan vissa aktörer lyfte frågor om trygghet, social sammanhållning eller föreningsliv betonade andra frågor kopplade till fysisk planering, utbildning eller arbetsmarknad. Skillnaderna tycks inte främst handla om oenighet kring områdenas utmaningar, utan om vilka

problem som bedöms som mest angelägna och vilka lösningar som uppfattas som mest relevanta. Flera intervjupersoner beskrev också att det ibland uppstod frågor om ansvar och mandat i samband med att behov identifierades. Detta genom uttryck som ”Vem ska göra det här då?” och ”Det där gör vi redan.” Citaten illustrerar att områdesbeskrivningarna inte enbart producerar kunskap om områdena. De aktualiserar också frågor om ansvarsfördelning och resursanvändning inom organisationen. När ett problem definieras som viktigt uppstår samtidigt frågan om vem som förväntas agera på det.

Resultaten visar därmed att områdesbeskrivningarna utgör en central funktion partnerskapet. Genom att samla olika perspektiv kring samma geografiska område skapas förutsättningar för en mer samlad förståelse av lokala behov. Materialet visar dock att denna samsyn inte uppstår automatiskt. Tvärtom tycks den kräva omfattande dialog och förhandling mellan olika verksamheters perspektiv.

Kunskapens genomslag i styrning och beslut

En central ambition med områdesbeskrivningarna är att bidra med kunskap som kan ligga till grund för prioriteringar och verksamhetsutveckling. Resultaten visar att områdesbeskrivningarna i flera avseenden upplevs ha stärkt kommunens kunskap om lokala behov och förutsättningar. Däremot är det mindre tydligt hur denna kunskap omsätts i organisatoriska beslut och prioriteringar.

Flera intervjupersoner beskriver att områdesbeskrivningarna bidragit till att synliggöra frågor som tidigare inte uppmärksammats i samma utsträckning. Genom processledarnas lokala närvaro och kontakterna med civilsamhället tillförs perspektiv som sällan fångas upp genom ordinarie statistik eller administrativa uppföljningssystem, även om det inte alltid upplevs som tydligt hur de identifierade behoven tas vidare inom organisationen.

Även fast flera förvaltningsdirektörer uppfattar områdesbeskrivningarna som viktiga för att få en gemensam bild över de lokala

förhållandena i partnerskapsområdena, väcker materialet samtidigt frågor om hur de insikter som partnerskapet bidrar med prioriteras på förvaltningsnivå. Bland annat framträder skillnader i hur olika typer av kunskap värderas. Flera intervjupersoner beskriver att lokal erfarenhetsbaserad kunskap ibland möter krav på kvantitativa underlag eller statistisk bekräftelse innan den får genomslag i prioriteringar och beslut. Som en intervjuperson uttrycker det:

> *Men där får man då skilja mellan det som är mer objektiva fakta och det som är kanske mer subjektiva men ändå värdefull input. Arbetslöshet är ju relativt statiskt som begrepp. Det går att mäta det. Men när man sedan kommer in på frågan om varför ser det ut så här, då kan det ju vara värdefull input att få veta hur det uppfattas i det lokala området. Men då är det ju också mer av en bedömningsfråga.*

Liknande resonemang återkommer i flera intervjuer där statistik och annan uppföljningsdata ofta beskrivs som mer objektiva i jämförelse med erfarenhetsbaserad kunskap från boende, föreningar eller lokala verksamheter. En annan intervjuperson beskriver detta på följande sätt:

> *Man kan ju inte bara så här 'vi har en känsla av att det är dålig simkunnighet'. Jaha, men är det det? Då måste ju ni gå till skolan, eller vart man nu ser det, och så här just hur många elever just från de som bor där? Och det är väl den som jag kan tycka är lite så här, hur samlar man in fakta?*

Citaten synliggör skillnader i hur olika typer av kunskap värderas och ges legitimitet i organisationens analys- och beslutsprocesser. Å ena sidan bygger partnerskapets arbetssätt på att fånga upp lokala erfarenheter, och behov som inte alltid syns i statistiken. Å andra sidan tycks organisationens styr- och beslutsprocesser i hög grad efterfråga kunskap som kan mätas och följas upp.

Resultaten visar därmed att utmaningen inte enbart handlar om att producera lokal kunskap. Minst lika viktigt tycks det vara att skapa legitimitet för denna kunskap när den möter organisationens

etablerade styrformer och beslutsprocesser. Processledarnas roll framstår därför inte bara som att identifiera behov, utan också som att översätta lokala erfarenheter till underlag som uppfattas som relevanta i organisationens olika delar. Flera intervjupersoner beskriver dock att lokalt identifierade behov ibland konkurrerar med andra resursbegränsningar och verksamhetsmål. Även när det finns samsyn kring ett problem är det därför inte självklart att det leder till organisatoriska förändringar eller nya satsningar.

Sammantaget pekar resultaten på att partnerskapets viktigaste bidrag inte enbart ligger i att producera ny kunskap om områdena. En lika central funktion tycks vara att skapa förutsättningar för att lokal kunskap ska kunna integreras i kommunens analys-, styr- och beslutsprocesser. Det är i mötet mellan lokala erfarenheter och organisationens etablerade kunskapssystem som möjligheterna till långsiktigt genomslag i stor utsträckning avgörs.

Diskussion

Syftet med denna processutvärdering har varit att undersöka i vilken utsträckning Partnerskap Örebro möjliggör ett förvaltningsövergripande men också områdesbaserat trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete. Sammantaget visar resultaten att Partnerskap Örebro är en organisatorisk struktur för samverkan som skapar nya kontaktytor mellan kommunala verksamheter, civilsamhälle, fastighetsägare och andra lokala aktörer.

Arbetssättet svarar i flera avseenden mot de utmaningar som tidigare forskning[24] identifierat inom lokalt trygghets- och brottsförebyggande arbete. Det inkluderar behovet av strukturer som samlar olika aktörer kring gemensamma lokala problem och skapa förutsättningar för samordning över organisatoriska gränser och med grund i att tillvarata lokala resurser. Partnerskap Örebro kan förstås som ett försök att skapa just en sådan struktur. Samtidigt visar resultaten att partnerskapets betydelse sträcker sig bortom trygghets- och brottsförebyggande arbete i snäv mening. Arbetssättet syftar till att stärka förutsättningarna för långsiktig områdesutveckling genom att samla resurser och aktörer kring frågor som rör utbildning, arbete, fritid, social sammanhållning och trygghet. Betoningen på lokal förankring och samverkan med civilsamhället ligger således nära forskning som framhåller att långsiktig områdesutveckling bygger på förmågan att identifiera, mobilisera och stärka redan existerande lokala resurser, relationer och initiativ.[25] Inom denna forskning betraktas civilsamhället inte främst som mottagare av offentliga insatser utan som en central aktör i produktionen av social sammanhållning, lokal problemlösning och hållbar utveckling.

Av resultaten framkommer att Partnerskap Örebro i flera avseenden har skapat förbättrade förutsättningar för lokal samordning

[24] Ansell & Gash, 2008; Bryson et al., 2015

[25] Kretzmann & McKnight, 1993; Moulaert, 2010

och relationsskapande mellan aktörer som tidigare haft begränsad kontakt med varandra. Särskilt processledarnas arbete framträder som centralt för att mobilisera aktörer, skapa samverkansytor och bidra till lokal kunskapsproduktion kring områdenas behov och utveckling.

Studien visar samtidigt att Partnerskap Örebro inte bör förstås som en färdig metod eller intervention. Snarare framträder arbetssättet som en flexibel organisatorisk struktur vars innehåll formas i mötet mellan lokala behov, organisatoriska förutsättningar och de aktörer som deltar i arbetet. Denna flexibilitet har varit en viktig förutsättning för lokal anpassning, men också bidragit till variationer i genomförande och till återkommande frågor om uppdragets innehåll, mandat och ansvarsfördelning, särskilt när det sker inom en kommunal organisation som på många sätt är organiserad i parallella system och centraliserade förvaltningar. Resultaten i denna utvärdering relaterar därmed till ett återkommande dilemma, inte minst inom kommunalpolitisk forskning gällande spänningen mellan decentraliserad respektive centraliserad styrning.[26] Partnerskap Örebro kan ses som ett försök till att överbrygga denna spänning vilket i praktiken har ett ojämnt resultat. Ibland möjliggör arbetssättet lokalt utformade insatser inom ramen för de centralt organiserade förvaltningarna. I andra situationer tycks snarare spänningen öka ytterligare när mandat och roller blir otydliga.

Studiens huvudsakliga slutsatser kan sammanfattas i följande övergripande punkter:

Områdesbaserat förändringsarbete bromsas in av skiftande logiker och organisatorisk tröghet

Det finns en spänning mellan å ena sidan partnerskapets flexibla och områdesbaserade arbetssätt och å andra sidan kommunens etablerade styr- och förvaltningsstruktur. Resultaten visar att lokala behov och problem ofta identifieras snabbt genom processledarnas

[26] Bengtsson, 2012

närvaro i områdena, medan kommunens beslutsvägar och styrprocesser dels ibland saknar kompensatoriskt fokus, dels upplevs som långsamma i och med de längre tidshorisonter som vissa förvaltningar arbetar efter.

Resultaten synliggör därmed hur områdesbaserat förändringsarbete riskerar att begränsas av organisatorisk tröghet, fasta ansvarsfördelningar och centraliserad styrning. Det illustrerar en mer generell spänning mellan lokalt anpassade arbetssätt och funktionsindelade organisationer, där olika logiker för prioritering och ansvar möts. Partnerskapets ambition att utveckla nya arbetssätt och skapa mer lokal närvaro i områdena utmanar samtidigt etablerade organisatoriska rutiner och prioriteringar inom förvaltningarna. Resultaten pekar därmed på en central utmaning i att utveckla områdesbaserad samverkan inom funktionsindelade organisationer, där geografiska behov möter sektorsindelade styrformer.

Processledarna som möjliggörare men med begränsat mandat

Studien visar vidare att processledarna fått en avgörande funktion i implementeringen av Partnerskap Örebro. De fungerar som samordnare, relationsskapare och organisatoriska länkar mellan aktörer som annars ofta arbetar separat från varandra. Samtidigt visar resultaten att rollen präglas av otydlighet kring mandat, ansvar och gränsdragning. Processledarna förväntas initiera och samordna arbete men saknar formella möjligheter att påverka prioriteringar eller andra verksamheters arbete. Implementeringen blir därmed till viss del beroende av informell koordinering och andra aktörers och förvaltningars vilja att delta i samverkan. Denna spänning, mellan flexibilitet och institutionell stabilitet (enligt vissa beskrivna som tröghet), framstår som ett centralt kännetecken för Partnerskap Örebro; en spänning som både är arbetssättets styrka och svaghet vilket leder in på nästa punkt.

Flexibilitet som möjliggör anpassning men också försvårar implementering

Resultaten visar att arbetssättets öppna och flexibla utformning både möjliggör och försvårar implementeringen. En återkommande utmaning handlar om att förena lokal handlingsfrihet med behovet av tydlighet i ansvar, prioriteringar och styrning. De breda målområdena och det relativt fria uppdraget skapar utrymme för lokal anpassning och gör det möjligt att utforma arbetet utifrån respektive områdes behov och förutsättningar. Samtidigt bidrar detta till att ansvar, prioriteringar och arbetssätt blir otydligt definierade och öppnar upp för individuella tolkningar av vad arbetet ska fyllas med. Denna dubbelhet kan förstås som typisk för processinriktade och öppna styrformer, där flexibilitet ofta innebär minskad förutsägbarhet och styrbarhet.

Relationsbaserat arbetssätt beroende av förtroende

Ett av studiens tydligaste resultat är att implementeringen till viss grad vilar på relationella snarare än formella organisatoriska mekanismer, vilket belyser en central egenskap i samverkansbaserade arbetssätt, där tillit, ansikte mot ansikte mötet mellan olika aktörer och ömsesidig förståelse får stor betydelse för genomförandet.[27] Processledarnas möjligheter att initiera samverkan, mobilisera aktörer och skapa aktivitet tycks i stor utsträckning vara beroende av deras professionella nätverk, tidigare erfarenheter och förmåga att bygga förtroendefulla relationer vilket alltså utgör viktiga förutsättningar för samverkanbaserade arbetssätt.

Resultatet ligger nära tidigare forskning om samverkansstyrning, där tillit, legitimitet och relationellt ledarskap beskrivs som centrala förutsättningar för att samverkan ska fungera i praktiken.[28] I denna studie framstår processledarna som organisatoriska brobyggare mellan olika verksamheter, sektorer och nivåer i kommunen.

---

[27] Ansell & Gash, 2008

[28] Ansell & Gash, 2008; Douglas et al., 2020

Deras funktion handlar i hög grad om att översätta behov, skapa kontakter och identifiera möjligheter till samordning. Samtidigt synliggör resultaten en central sårbarhet. När samverkan förlitar sig på individuellt upparbetade relationer och professionella nätverk riskerar arbetet att bli personberoende. Detta kan vara en styrka i uppstartsfasen men innebär samtidigt utmaningar för långsiktig hållbarhet. Studien illustrerar därmed en välkänd implementeringsproblematik där engagerade individer kan komma att kompensera för otydliga strukturer och begränsade mandat. På kort sikt kan detta skapa handlingskraft och flexibilitet, men på längre sikt aktualiseras frågor om hur arbetssättet kan förankras bredare i organisationen och bli mindre beroende av enskilda personer.

Lokal kunskapsproduktion med osäkert genomslag

Partnerskap Örebro bidrar till att synliggöra lokala behov och skapa områdesbaserad kunskap om trygghet, sociala problem och lokala utvecklingsbehov. Genom processledarnas lokala närvaro får kommunen tillgång till kunskap och relationer som annars riskerar att saknas i den ordinarie kunskapsproduktionen.

Samtidigt framträder osäkerhet kring hur denna kunskap används och omsätts i styrning och beslut. Detta belyser en central utmaning i kunskapsbaserad styrning, där olika kunskapsformer ges olika genomslag i organisatoriska beslutsprocesser. Det pekar också på att det inte är tillräckligt att producera kunskap, den behöver också integreras i organisationens beslutsprocesser för att få genomslag i prioriteringar och åtgärder. Flera intervjupersoner beskriver att kommunikationen av identifierade problem inte alltid leder till organisatoriska förändringar eller prioriteringar inom förvaltningarna. För att områdesbaserat arbete ska få genomslag krävs även organisatoriska strukturer som integrerar kunskapen i ordinarie styrning, resursfördelning och verksamhetsutveckling. Detta tema och följande tema belyser olika, men relaterade, aspekter av partnerskapets funktion, dels hur lokal kunskap

produceras och omsätts i styrning, dels hur samverkan med civilsamhället organiseras och vilka villkor som ges för delaktighet.

Partnerskap som möjlig brygga mellan civilsamhälle och kommunal förvaltning

Föreningar och andra lokala aktörer utgör viktiga resurser genom lokal förankring, relationer och kontinuitet i områdena. Samtidigt beskriver de intervjuade civilsamhällesaktörerna en asymmetri i samverkan där kommunen, trots ambitionen om ett partnerskap, i praktiken har större möjlighet att definiera problem och forma samarbetets innehåll. I intervjuerna återkommer beskrivningar av tidigare erfarenheter av kortsiktiga projekt och återkommande satsningar bidragit till viss projekttrötthet och skepticism bland de intervjuade aktörerna. Resultaten pekar därmed på vikten av kontinuitet och tydliga former för delaktighet om civilsamhällets resurser fullt ut ska kunna integreras i områdesutvecklande arbete. Detta belyser en återkommande utmaning i samverkan, där ambitioner om partnerskap inte alltid innebär ett jämnt fördelat inflytande mellan aktörer.

Lärdomar för fortsatt implementering och utveckling

Samtidigt som studien visar på flera styrkor med arbetssättet framkommer även ett antal organisatoriska och implementeringsmässiga utmaningar som är relevanta både för den fortsatta utvecklingen av Partnerskap Örebro och för andra kommuner som vill utveckla liknande arbetssätt.

För det första kräver områdesbaserat arbete organisatorisk förankring. Studien visar att Partnerskap Örebro har skapat förbättrade förutsättningar för lokal samverkan och samordning i de prioriterade områdena. Samtidigt framträder en spänning mellan partnerskapets områdesbaserade arbetssätt och kommunens funktionellt organiserade styr- och förvaltningsstruktur. Områdesspecifika behov identifieras lokalt medan beslut om resurser, ansvar och beslutsvägar huvudsakligen fattas i centraliserade förvaltningar. En central lärdom är därför att områdesbaserade arbetssätt behöver

integreras i ordinarie styrning och resursfördelning för att få långsiktigt genomslag. Samverkan i sig är inte tillräcklig, lokala behov behöver få fäste i befintliga besluts- och resurssystem. Resultaten visar dock att detta försvåras av skillnader i organisatoriska logiker och tidshorisonter, där partnerskapets ambition att respondera snabbt på lokala behov möter förvaltningar som verkar inom längre planerings- och budgetcykler.

För det andra bör flexibilitet balanseras mot tydlighet. Partnerskapets öppna och flexibla utformning har skapat goda möjligheter att anpassa arbetet till lokala behov och förutsättningar, en viktig förutsättning för att kunna bedriva lokalt brottsförebyggande- och trygghetsfrämjande arbete.[29] Resultaten visar dock att det breda uppdraget också gett upphov till återkommande frågor om ansvar och rollfördelning, både inom partnerskapet och bland samverkande aktörer. En viktig lärdom är därför att flexibilitet behöver balanseras med tydligare ramar för roll, ansvar och förväntningar. Resultaten tyder också på att denna otydlighet delvis är en naturlig del av ett arbetssätt som fortfarande utvecklas. Det pekar på behovet av att successivt förtydliga arbetssätt, mandat och ansvarsfördelning i takt med att arbetssättet mognar och blir en mer etablerad del av organisationen.

Resultaten är i linje med en utmaning som tidigare forskning identifierat i relation till samverkansbaserade arbetssätt, nämligen behovet av att kombinera tillräcklig struktur för att skapa riktning och ansvarstagande med tillräcklig flexibilitet för att kunna anpassa arbetet till lokala förutsättningar och förändrade behov.[30]

För det tredje bör lokal kunskap omsättas i handling och fångas upp systematiskt. En av partnerskapets viktigaste funktioner är att synliggöra lokala behov och utvecklingstendenser genom nära kontakt med civilsamhälle och andra lokala aktörer. Resultaten

[29] Brå, 2025

[30] Ansell, Sørensen & Torfing, 2021; Krogh och Thygesen, 2022

visar att denna lokala kunskap kan bidra med perspektiv som ofta är svåra att fånga genom statistik eller andra mer traditionella kunskapsunderlag.

Samtidigt framkommer att det inte alltid är tydligt hur denna kunskap tas om hand eller omsätts i prioriteringar och verksamhetsutveckling. En viktig lärdom är därför att områdesbaserat arbete inte enbart handlar om att skapa arenor för dialog och samverkan, utan också om att utveckla strukturer som gör att lokala erfarenheter och identifierade behov får genomslag i organisationens beslutsprocesser.

Resultaten visar också att lokal kunskap inte är entydig. Olika grupper har olika möjligheter att göra sina röster hörda, och det finns en risk att de mest resursstarka eller synliga aktörerna får större inflytande över problemformuleringar och prioriteringar än andra. För att lokal kunskap ska fungera som ett tillförlitligt underlag för områdesutveckling krävs därför systematiska arbetssätt som säkerställer att olika perspektiv fångas upp, vägs samman och ges utrymme i analys- och beslutsprocesser.

Slutligen kräver långsiktig samverkan kräver institutionalisering och delat ägarskap. Studien visar att partnerskapets arbete i hög grad bygger på relationer, förtroende och individers kompetens. Processledarna har en central roll som samordnare och brobyggare mellan olika aktörer, men resultaten visar också att arbetet blir sårbart när samverkan i hög grad baseras på informella nätverk. Samtidigt framträder civilsamhället som en central resurs genom sin lokala förankring, kontinuitet och kunskap om områdenas vardag.

En viktig lärdom är därför att långsiktig samverkan kräver mer än engagerade individer. Relationer behöver kompletteras med strukturer och mandat som gör samverkan mindre personberoende och mer organisatoriskt förankrad. Detta gäller även relationen till civilsamhället. Resultaten visar att lokala aktörer ofta besitter viktig kunskap och lokala kontaktytor, men att deras inflytande över

problemformuleringar och prioriteringar inte alltid motsvarar deras betydelse för arbetet.

För att områdesbaserade arbetssätt ska få långsiktigt genomslag behöver civilsamhället därför ses som en medskapare snarare än en mottagare eller utförare av kommunala initiativ. Långsiktighet, tidig delaktighet och tydliga former för inflytande framstår som centrala förutsättningar för detta. Lokal förankring skapas inte enbart genom närvaro i ett område, utan genom tillit och ett gemensamt ansvar för områdets utveckling.

Om att utvärdera och fortsätta följa upp Partnerskap Örebro

Studien visar att Partnerskap Örebro har potential att stärka förutsättningar för lokal samverkan och områdesbaserat arbete i bostadsområden präglade av socioekonomiska och trygghetsrelaterade utmaningar. Samtidigt synliggör resultatet också frågan kring hur denna typ av arbetssätt bör förstås och utvärderas.

Partnerskap Örebro syftar till att bidra till mål såsom ökad trygghet, förbättrade skolresultat, stärkt social sammanhållning och förbättrade livsvillkor. Dessa mål påverkas dock av en rad faktorer utanför partnerskapets kontroll och utvecklas ofta över längre tidsperioder. Det innebär att det är svårt att på kort sikt isolera och härleda konkreta effekter till partnerskapet som arbetssätt. Resultaten indikerar att partnerskapets främsta bidrag i nuläget snarare handlar om att skapa förutsättningar för långsiktig förändring än att direkt påverka utfallsmått såsom brottsnivåer eller skolresultat här och nu. Genom att stärka samverkan mellan kommunala verksamheter och civilsamhälle, bygga relationer, skapa kontaktytor och synliggöra lokala behov bidrar arbetssättet likt partnerskapet till att utveckla den kapacitet som krävs för ett långsiktigt och samordnat förebyggande arbete.[31]

[31] Welsh & Hoshi, 2003

Detta ligger i linje med forskning om samverkansbaserade strukturer likt den Partnerskap Örebro utgör. I studier lyfts svårigheterna med att identifiera och mäta framgång, inte minst eftersom arbetssätt likt partnerskap oftast syftar till att skapa samordning och samsyn samt organisatorisk kapacitet, snarare än att påverka avgränsade utfall.[32] Denna forskning betonar alltså processer och kapacitetsbyggande som centrala indikationer på framgång. Mot denna bakgrund blir det mer relevant att se till de mervärden som partnerskapets arbetssätt bidrar till att stärka, såsom förbättrad samverkan, ökad kunskap om lokala behov och förbättrade förutsättningar för gemensamt agerande, snarare än att bedöma partnerskapets betydelse utifrån direkta utfall kopplade till exempelvis skolresultat eller brottslighet.

Om ambitionen är att bedriva ett långsiktigt och lokalt förankrat förebyggande arbete behöver alltså förväntningarna på vad som kan uppnås och mätas anpassas till arbetssättets karaktär. Frågan blir då inte enbart om brottsligheten minskat eller skolresultaten förbättrats, utan också om förutsättningarna för att nå sådana mål har stärkts genom förbättrad samverkan, ökad lokal kunskap, högre grad av samordning och starkare relationer mellan lokala och kommunala aktörer.

Det behöver inte betyda att traditionella utfallsmått saknar betydelse. De kan fortfarande utgöra viktiga indikatorer på långsiktig samhällsutveckling. För att förstå bidraget från samverkansbaserade arbetssätt som Partnerskap Örebro bör dock dessa mått kompletteras med uppföljning av den relationella och organisatoriska kapacitet som arbetssättet är tänkt att stärka. Att följa utvecklingen av sådana processer och förutsättningar bör ses som ett centralt komplement till traditionella effektmått.

Sammantaget framträder Partnerskap Örebro som ett arbetssätt som i hög grad bygger på att skapa kopplingar mellan organisatoriska nivåer och aktörer som annars riskerar att agera parallellt.

[32] Emerson och Nabatchi, 2015; Torfing et al., 2020

Flera av de utmaningar som identifierats i studien, exempelvis otydliga mandat, personberoende och svårigheter att få genomslag för lokal kunskap, kan förstås som konsekvenser av att arbetssättet pågår någonstans mellan den lokala flexibiliteten och etablerade organisatoriska strukturer. Samtidigt pekar resultaten på att arbetssättets främsta bidrag i nuläget inte enbart ligger i dess potential att påverka långsiktiga utfall, utan i dess förmåga att skapa förutsättningar för ett samordnat, lokalt förankrat och långsiktigt områdesutvecklande brottsförebyggande och trygghetsfrämjande arbete, något som bör följas upp framgent och användas som underlag för kvalitetsutveckling av arbetssättet.

Referenser

Alstam, K., & Forkby, T. (2022). Finding a Suitable Object for Intervention: On Community Based Violence Prevention in Sweden. *Societies* 12(3),1-13. https://doi.org/10.3390/soc12030075

Andresen, M. A., Curman, A. S., & Linning, S. J. (2017). The Trajectories of Crime at Places: Understanding the Patterns of Disaggregated Crime Types. *Journal of Quantitative Criminology*, 33, 427-449. https://doi.org/10.1007/s10940-016-9301-1

Andersson, R., & Nilsson, R. (2017). *Svensk kriminalpolitik.* Liber.

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. https://doi.org/10.1093/jopart/mum032

Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2021). The social embedding of generic governance instruments. I Meek, J.W. (Red.), *Handbook of collaborative public management* (ss. 421-440). Edward Elgar Publishing.

Bengtsson, H. (2012). *Offentlig förvaltning. Att arbeta i demokratins tjänst.* Liber.

Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2015). Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed *and* Challenging. *Public Administration Review*, *75*(5), 647–663. https://doi.org/10.1111/puar.12432

Bullock, K., Sidebottom, A., Armitage, R., Ashby, M. P. J., Clemmow, C., Kirby, S., Laycock, G., & Tilley, N. (2022a). Problem-oriented policing in england and wales: barriers and facilitators. *Policing and Society,* 32(9), 1087-1102. https://doi.org/10.1080/10439463.2021.2003361

Bullock, K., Sidebottom, A., Laycock, G., & Tilley, N. (2022b). The diffusion of police innovation: A case study of problem-oriented policing in England and Wales. *International Journal of Police Science & Management*, 24(4), 397-405. https://doi.org/10.1177/14613557221106084

Danermark, B. (2005). *Samverkan – himmel eller helvete*? Studentlitteratur.

Douglas, S., Berthod, O., Groenleer, M., & Nederhand, J. (2020). Pathways to collaborative performance: Examining the different combinations of conditions under which collaborations are successful. *Policy and Society*, 39(4), 638–658. https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1769275

Ds 1996.59. *Allas vårt ansvar – ett nationellt brottsförebyggande program.*

Durlak, J. A., & DuPre, E. P. (2008). Implementation Matters: A Review of Research on the Influence of Implementation on Program Outcomes and the Factors Affecting Implementation. *American Journal of Community Psychology*, 41, 327–350. https://doi.org/10.1007/s10464-008-9165-0

Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative governance regimes*. Georgetown University Press.

Fixsen, D. L., et al. (2005). *Implementation Research: A Synthesis of the Literature*. University of South Florida.

Forkby, T. (2020). Organizational exceptions as vehicles for change: collaborative strategies, trust, and counter strategies in local crime prevention partnerships in Sweden. *European Journal of Social Work*, 23(4), 580-593. https://doi.org/10.1080/13691457.2018.1512474

Forkby, T., Alstam, K., Gunnarsson, C., Wahlgren, P., Rostami, A., & Sarnecki, J. (2023). *Problemlösningarnas eviga nu: Om trygghetsfrämjande och brottspreventiva partnerskap*. Studentlitteratur.

Guldåker, N., Hallin, P.-O., Nilvall, K., & Gerell, M. (2021). Crime Prevention Based on the Strategic Mapping of Living Conditions. *ISPRS International Journal of Geo-Information*, 10(11), 719. https://doi.org/10.3390/ijgi10110719

Hedlund, G., & Montin, S. (Red.) (2009). *Governance på svenska*. Santérus förlag.

Hinkle, J. C., Weisburd, D., Telep, C. W., & Petersen, K. (2020). Problem-oriented policing for reducing crime and disorder: An updated systematic review and meta-analysis. *Campbell Systematic Reviews: Better Evidence for a Better World*, 16(2). https://doi.org/10.1002/cl2.1089

Innes, J. E., & Booher, D. E. (2010). *Planning with complexity: An introduction to collaborative rationality for public policy*. Routledge.

Krogh, A. H., & Thygesen, S. A. (2022). Project and process management of public-private partnerships: Managerial tensions and coping strategies. A*dministration & Society, 54*(10), 1993-2020. https://doi.org/10.1177/00953997221100393

Kuen, K., Weisburd, D., White, C., & Hinkle, J. C. (2022). Examining impacts of street characteristics on residents' fear of crime: Evidence from a longitudinal study of crime hot spots. *Journal of Criminal Justice*, *82*, 101984. https://doi.org/10.1016/j.jcrimjus.2022.101984

Lum, C. M., & Koper, C. S. (2017). *Evidence-based policing : translating research into practice*. Oxford University Press.

McKnight, J., & Kretzmann, J. (1993). *Building communities from the inside out: A path toward finding and mobilizing a community's assets*. ACTA Publications.

Moulaert, F. (2010). Social innovation and community development: concepts, theories and challenges. I Moulaert, F., Swyngedouw, E., Martinelli, F. & Gonzales, S. (Red.), *Can Neighbourhoods Save the City? Community Development and Social Innovation* (ss. 20-32). Routledge.

Polismyndigheten. (2025). *Utsatta områden*. Hämtad från: https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/utsatta-omraden/

Regeringen (2024). *Lagrådsremiss. En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter.*

Riksrevisionen (2010). *Rätt insats på rätt plats – polisens arbete i utsatta områden. RIOR 2020:20*. Riksrevisionen

SFS 2023:196. *Lag om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.*

SKR (2021). *Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag (SOU 2020:47).* SKR.

SOU 2020:47. *Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag.*

Sunnemark, F., Westin, L.W., Saad, A.T. & Assmo, P. (2024). Exploring barriers and facilitators to knowledge transfer and learning processes through a cross-departmental collaborative project in a municipal organization. *The learning organization*. 31(3): s. 358-374. https://doi.org/10.1108/TLO-01-2023-0003

Torfing, J., Krogh, A. H., & Ejrnæs, A. (2020). Measuring and assessing the effects of collaborative innovation in crime prevention. *Policy & Politics*, *48*(3), 397-423. https://doi.org/10.1332/030557320X15788414270675

Vedung, E. (2016). *Implementering i politik och förvaltning.* Studentlitteratur.

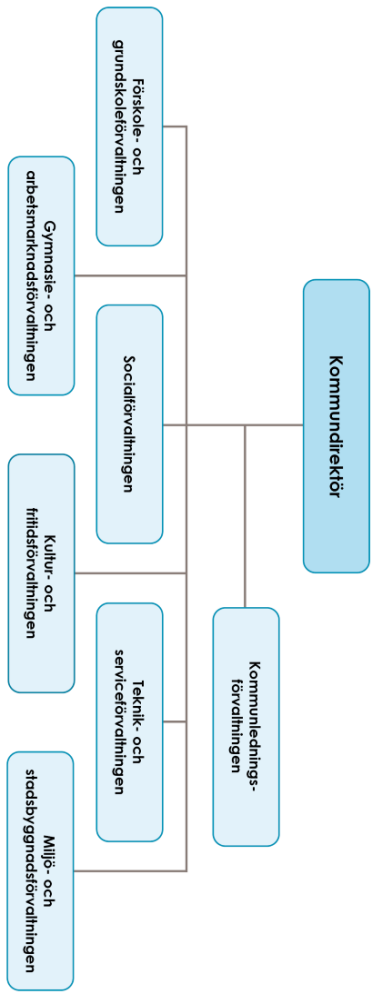
Weisburd, D. (2015). The law of crime concentration and the criminology of place. *Criminology*, *53*(2), 133-157. https://doi.org/10.1111/1745-9125.12070

Weisburd, D.L., Bushway. S.D., Lum C., & Yang S.M. (2004). Trajectories of crime at places: a longitudinal study of street segments in the city of Seattle. *Criminology* 42:283–322. https://doi.org/10.1111/j.1745-9125.2004.tb00521.x

Weisburd, D., & Neyroud, P. (2011). Police Science: Toward a new paradigm. *New Perspectives in Policing*, January 2011.

Welsh, B. C., & Hoshi, A. (2003). Communities and crime prevention. In *Evidence-based crime prevention* (ss. 165-197). Routledge.

Bilaga 1. Förvaltningsorganisation Örebro kommun



Hämtad 2026-05-05 från: https://www.orebro.se/kommun--politik/forvaltning--organisation/forvaltningar.html

www.oru.se

ISBN 978-91-89875-38-8