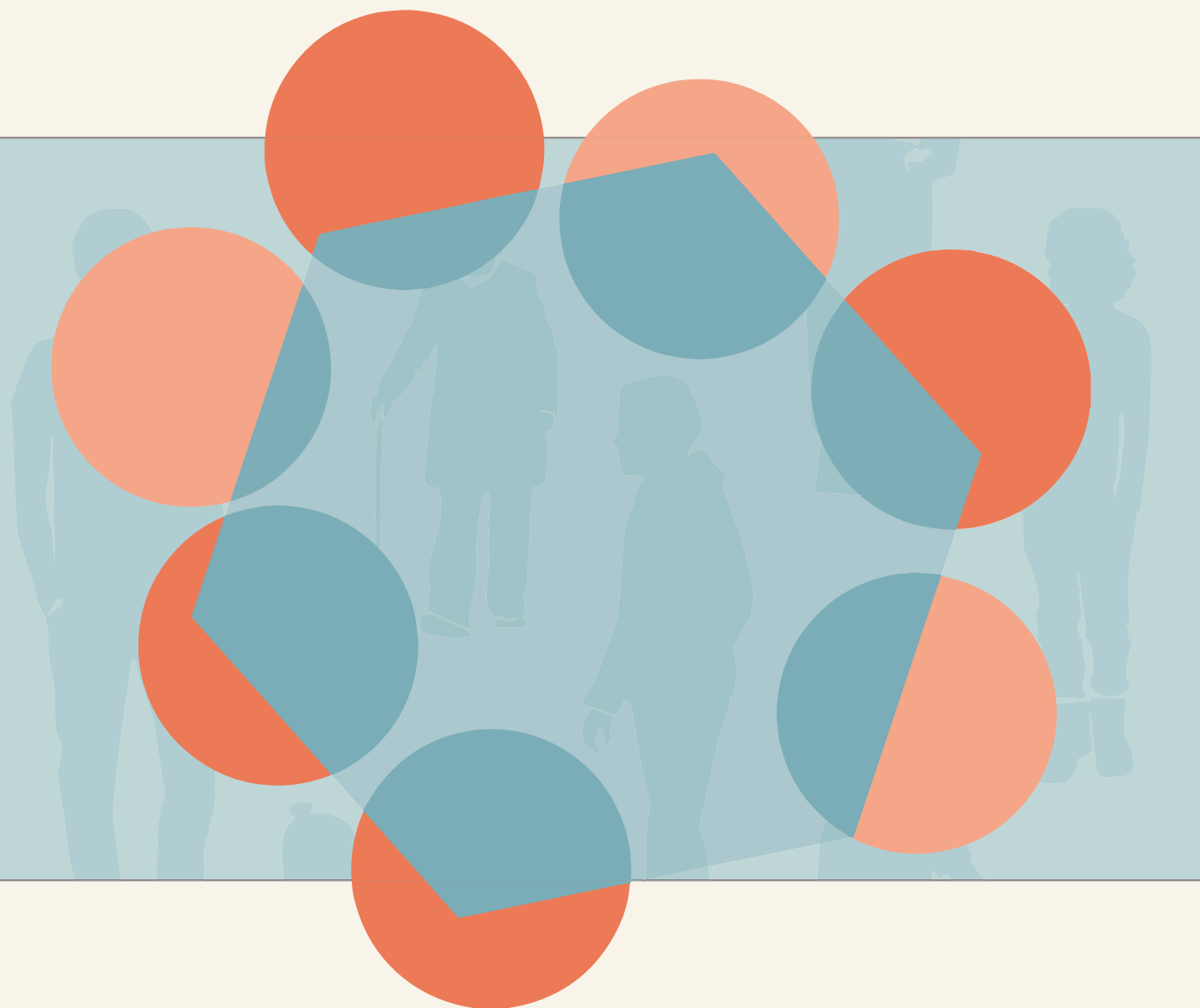
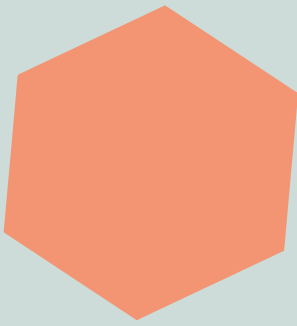


Att utöva systemledarskap för Nära vård

Ett utforskande av ett gemensamt ansvar för helheten





Sammanfattning

För att ta reda på hur systemledarskap för Nära vård kan utvecklas i praktiken har Samhällsnytta inom ramen för samarbetet Hälsolabb med SKR genomfört ett utforskande arbete med de högsta cheferna i region och kommun i två län. Vi har tillsammans med region- och kommundirektörer i Västernorrland och Värmland försökt förstå hur en systemledning behöver arbeta och vilken roll den bör ha i arbetet med att utveckla Nära vård. Systemledarskap behöver utövas på flera nivåer i vård- och omsorgssystemet, både på verksamhets- och olika ledningsnivåer. Vi har dock i detta arbete fokuserat på den högsta tjänsteledningen som har ansvar för helheten. Inom ramen för arbetet har vi även genomfört ett antal intervjuer med region- och kommundirektörer i de två länen samt tjänstepersoner kopplade till dessa, för att utforska och skapa ytterligare kunskap kring dessa frågor.

Varför behövs systemledarskap för Nära vård

Samarbete mellan kommun och region är en central framgångsfaktor för omställningen till Nära vård. Ett växande antal invånare behöver insatser från både region och kommun för att säkra en god och trygg vård och omsorg, till exempel sjuka äldre. Omställningen till Nära vård kräver därför en övergripande nivå som tar ansvaret för ledningen av vård- och omsorgssystemet. Exempelvis behövs för primärvården, och andra delar av den nära vården, planer som är gemensamma för region och kommun. För att det ska fungera finns behov av en systemledning som driver och stödjer arbetet som bedrivs enligt planen, samt följer upp vilka resultat det får.

Vad är en systemledning

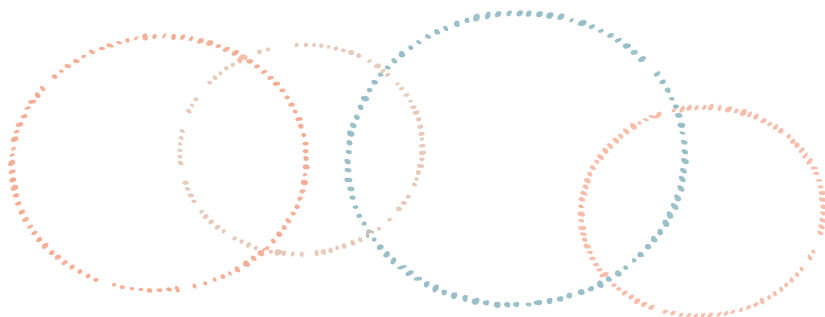
I rapporten definierar vi systemledning för Nära vård på följande sätt:

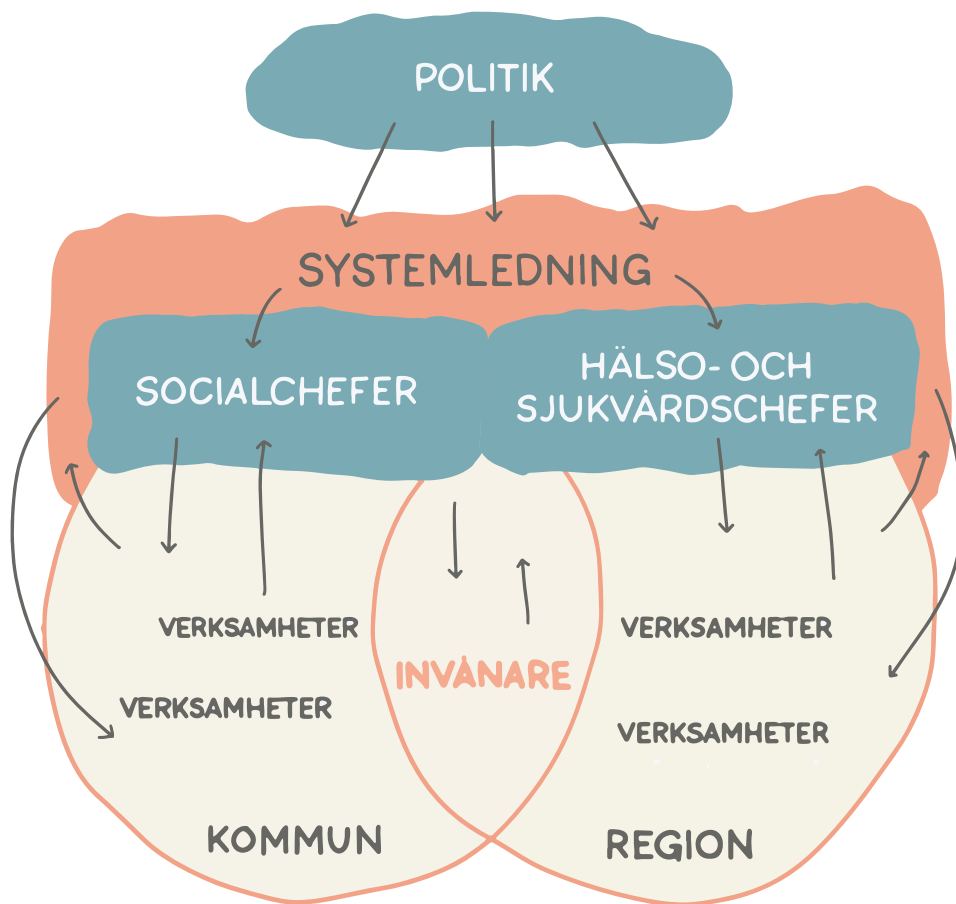
Systemledning för Nära vård är en ledningsnivå som har förmåga och förutsättningar att ta det yttersta ansvaret för ett system som levererar en personcentrerad och sammanhållen vård, där individen ges förutsättningar att ta ansvar för sin hälsa, och där den kommunala och regionala primärvården utgör navet i vårdsystemet.

Eftersom det är flera enskilda huvudmän inblandade är det ett ledarskap som utövas utan gemensam lagstiftning som grund, och utan ett hierarkiskt förhållande mellan dem som ingår i systemledningen. Det finns inte heller ett formellt ansvarsutkrävande eller en folkvald församling att svara mot, även om det kan finnas politiska samverkansstrukturer som pekar ut inriktningen för det gemensamma arbetet. Systemledningen har inte heller självklar tillgång till data om systemets samlade leveranser och utveckling.

Att arbeta i en systemledning

I rapporten beskriver vi ett antal komponenter som vi bedömer har betydelse för arbetet i en systemledning för Nära vård. Vi konstaterar att den högsta systemledningen behöver ha tillräckligt beslutsmandat och anser därför att den ska bestå av regionledningen och kommundirektörerna i länet. Vi menar att det måste finnas en öppenhet kring svårigheterna att leda utifrån helheten och en acceptans för att det ibland inte lyckas. Det kräver tillräckligt med tid och att det finns en stödstruktur som kan ge stöd åt systemledningen.





Systemet måste hänga ihop

En av de tydligaste slutsatserna av arbetet är att hela systemet måste hänga ihop, från mötet med patient eller brukare till högsta ledningsnivå, och att den högsta systemledningen har ett stort ansvar för detta. Ibland finns samverkansstrukturer och beslutsforum som har ett otydligt uppdrag eller som den högsta ledningen inte känner till. Dialogen måste vara ständigt pågående mellan olika chefsnivåer både på systemnivå och i varje enskild region och kommun. De som har i uppdrag att stödja omställningen mot en Nära vård måste ha tydliga uppdrag och tillräckligt mandat för att kunna genomföra sina uppgifter. Medarbetare som arbetar nära patienter och brukare behöver bli trygga i sitt mandat att hitta gemensamma lösningar med andra verksamheter och samordna sina insatser.

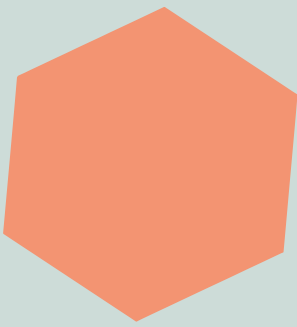
Uppbyggnaden av en systemledning

Det är viktigt att initiativet till och utformningen av en systemledning drivs av dem som ska ingå i den. Inledningsvis behöver tid avsättas för att förstå systemledningens uppdrag och etablera fungerande arbets-sätt. I de län vi har arbetat tillsammans med har man uppfattat att det är en fördel att använda en extern resurs i den processen. Det är ofta svårt att tänka fram lösningar i komplexa system. Därför är det en fördel att använda förhållningssätt och metoder från systemdesign när en systemledning utformas. På det sättet kan nuvarande arbetssätt och samverkansformer speglas och nya arbetssätt testas genom praktiska övningar och ett konkret görande. I Västernorrland genomfördes parsamtal mellan mötena i systemledningen. På dessa träffades två personer som ingår i systemledningen tillsammans med en extern stödfunktion. I intervjuerna framhölls att det arbetssättet skapade trygghet och relation och öppnade upp dialogen på ett sätt som hade betydelse på de gemensamma träffarna.

Systemledningens uppgifter

Vi har inom ramen för arbetet identifierat ett antal uppgifter som vi anser att en systemledning ska ha. Uppgifterna är utformade utifrån behov av balans mellan överblick och konkretion, och med hänsyn till att förhållandet mellan tid, resurser och nytta måste vara rimligt. Dessa uppgifter är:

- Sätta och upprätthålla en kultur som möjliggör omställning. Detta innebär bland annat ett ledarskap som uppmuntrar till att testa nya arbetssätt, och att skapa en kultur där alla medarbetare känner att det är efterfrågat att hitta lösningar på utmaningar tillsammans med andra aktörer i systemet.
- Utgå från patienters och brukares erfarenheter och ställa krav på medskapande i omställningsarbetet.
- Följa systemets resultat och leveranser, snarare än resultat från enskilda verksamheter
- Ta emot information om hinder i systemet, och vidta åtgärder eller uppdra åt andra att vidta åtgärder för att möta dessa.
- Peka ut samverkans- och beslutsforum och ange deras funktion och uppdrag, och säkerställa fungerande kommunikation och samordning mellan dessa.



Innehåll

1. Inledning	8
2. Ett utforskande arbete för att förstå vad en systemledning kan vara	12
Västernorrland	12
Värmland	21
3. Systemledarskap i praktiken – några slutsatser	27
Därför behövs systemledarskap	27
Vad är systemledarskap?	29
Utmaningarna måste hanteras öppet	30
Vilka ska utgöra systemledning?	31
Det behöver finnas politiska mål att styra mot	33
Uppdraget balanserar mellan behovet av konkretion och vikten av överblick	34
Systemledningen måste hänga ihop med resten av systemet	34
Behov av stödstrukturer	35
Utvecklingen av en systemledning behöver tid och resurser	36
Förhållandet mellan tid, resurser och nytta	37
Systemledningsmodellen kan användas på andra områden men måste anpassas	38

4. Hur kan en systemledning byggas upp och arbeta?	39
Uppbyggnad av systemledning	39
Systemledningens arbetssätt	40
5. Förslag på uppgifter för den högsta systemledningen	43
Sätta och upprätthålla en kultur som möjliggör omställning.	43
Utgå från patienters och brukares erfarenheter	44
Följa systemets resultat och leveranser	45
Ta emot information om hinder i systemet och vidta åtgärder eller uppdra åt andra att vidta åtgärder	45
Peka ut samverkansforum och ange deras funktion och uppdrag	46
6. Fortsatt utforskande	47
Konkretisera systemledningens arbete på specifika områden	47
Arbeta för att få systemet att hänga ihop	47
Utveckla stödstrukturernas roll och funktion	48
Referenser	49



1.

Inledning

Den här rapporten handlar om systemledarskap för utvecklingen av Nära vård. Omställningen till Nära vård innebär att hälso- och sjukvård och omsorg samskapas med invånare och flyttar fokus till att arbeta mera personcentrerat, sammanhållet, proaktivt och hälsofrämjande (SKR 2023). Betoningen ligger på primärvården men omfattar även hela hälso- och sjukvården och omsorgen.

I den överenskommelse som regeringen slutit med SKR (Sveriges kommuner och regioner) för God och nära vård 2023 betonas vikten av samverkan mellan regioner och kommuner för att ställa om till Nära vård, med särskilt fokus på primärvårdsnivån som är delad mellan huvudmännen. Långsiktig samverkan mellan kommun och region och en "gemensam struktur för planering av primärvården" behöver utformas och utvecklas. Det anges även centralt att regioner och kommuner har "en gemensam systemledning samt en struktur för hur omställningen ska utvecklas och följas upp". (Socialdepartementet och SKR, 2023).

I SKR:s rapport *Att driva omställningen till Nära vård* (SKR 2020) skriver Klara Palmberg Broryd att regioner och kommuner har sina separata ansvar, men att "utifrån ett invånarperspektiv är det en helhet som ansvarar för alla invånare inom de områden man behöver arbeta tillsammans med. Detta är också viktigt ur ett resursperspektiv, då man i gemensamma system kan minska suboptimering". För att kunna ställa om till en Nära vård, och då också uppnå ett mer effektivt resursutnyttjande, behöver kommuner och regioner styra och leda helheten, och

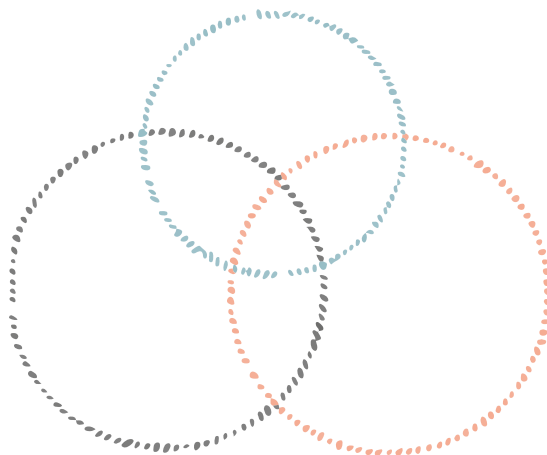
"skapa en gemensam systemledning för att leda de gemensamma uppdragen". Broryd skriver också att man som systemledare inte nödvändigtvis är chef "i linjen" över alla aktörer men däremot ansvarig för hela systemets resultat och utveckling (SKR, 2020). Med system avses här aktörer med resurser av olika slag (till exempel pengar, kompetens, lokaler och relationer) som tillsammans har betydelse för att nå ett visst resultat. Resultatet kan till exempel vara att en äldre person med nedsatt funktionsförmåga når högsta möjliga hälsa och en trygg livssituation. För att nå det resultatet krävs en integration av de olika aktörernas resurser, som behöver ledas och följas upp gemensamt.

I alla län finns konstellationer där högsta tjänstledning för regioner och kommuner träffas för att diskutera frågor som berör både kommun och region. Att det finns en grupp chefer som träffas med jämna mellanrum i samma konstellation innebär dock inte nödvändigtvis att systemledarskap utövas som det beskrivs ovan. På flera sätt är en gemensam systemledning för Nära vård en annorlunda form av ledningsstruktur. Eftersom det är flera enskilda huvudmän inblandade är det ett ledarskap som utövas utan gemensam lagstiftning som grund, och utan ett hierarkiskt förhållande mellan dem som ingår i systemledningen. Det finns inte heller ett formellt ansvarsutkrävande eller en folkvald församling att svara mot, även om det kan finnas politiska samverkansstrukturer som pekar ut inriktningen för det gemensamma arbetet. Systemledningen har inte heller självklar tillgång till data om systemets samlade leveranser och utveckling. Det kan därför konstateras att en systemlednings roll, innehåll, ansvarsområde samt koppling till andra ledningsnivåer och beslutsforum behöver förtydligas.

För att ta reda på hur systemledarskap för Nära vård kan utvecklas i praktiken har Samhällsnytta inom ramen för samarbetet



med Hälsolabb med SKR genomfört ett utforskande arbete med de högsta cheferna i region och kommun i två län. Vi har tillsammans med region- och kommundirektörer i Västernorrland och Värmland försökt förstå hur en systemledning behöver arbeta och vilken roll den bör ha. Vi har även genomfört ett antal intervjuer med region- och kommundirektörer i de två länen samt tjänstepersoner kopplade till dessa, för att utforska och skapa ytterligare kunskap kring dessa frågor.



Fokus i arbetet har varit den högsta ledningens ansvar för systemet för Nära vård. Den nära vården är ett system som består av ett antal olika aktörer. Exempel på sådana aktörer kan vara den regionala och kommunala primärvården, specialistvården, äldreomsorgen, individ- och familjeomsorgen, skolan och skolhälsovården. Därför kan också systemledarskap utövas på andra nivåer, till exempel i gemensamt utvecklingsarbete mellan primärvård, hemsjukvård och hemtjänst, i grupper av sjukvårdsledning och socialchefer, eller genom en övergripande politisk nivå. Vi har dock i detta arbete fokuserat på den tjänsteledning som har ansvar för helheten; kommundirektörer och regionledning, och vilken roll de bör spela. Ett skäl till det är att i systemledningsansvaret för nära vård ligger också grundläggande infrastruktur som inte har direkt med vård och omsorg att göra. Det kan handla om att göra miljö och samhälle tillgängligt för alla oavsett funktionsförmåga, ansvara för att digitala system kan kommunicera med varandra och säkerställa att transporter i länet fungerar.

Denna rapport består av sex kapitel. I nästa kapitel, kapitel två, beskriver vi hur vi arbetat tillsammans med de två länen. Arbetet har genomförts som en rad workshops och faciliterade samtal med direktörer i de båda

länen, där systemteori och systemdesign har varit viktiga komponenter. Utifrån en analys av det utforskande arbetet i de två länen samt intervjuer presenterar vi i kapitel tre ett antal resonemang och slutsatser, till exempel definitioner kring vad en systemledning för Nära vård är, och varför en sådan ledningsnivå är viktig. Vi diskuterar vilka som bör ingå i en systemledning och vilka förutsättningar som krävs. I kapitel fyra beskriver vi hur en systemledning kan byggas upp och vilka arbetsätt som kan vara aktuella. I kapitel fem presenterar vi ett antal förslag på uppgifter för en systemledning för Nära vård. I det avslutande sjätte kapitlet beskriver vi ett antal områden där vi ser att det behövs fortsatt utforskande och arbete för att utveckla systemledarskap för Nära vård.

Citat från intervjuerna med direktörerna som intervjuats inom ramen för arbetet används i rapporten för att illustrera viktiga poänger.

Samhällsnytta AB och Hälsolabb

Samhällsnytta är etablerat av Centrum för tjänsteforskning (CTF) vid Karlstads universitet och nätverket Experio Lab. Samhällsnytta är ett av Karlstads universitet helägt dotterbolag med uppgift att vara en nationell mötesplats för aktörer på olika nivåer i samhällsbygget som behöver nya former för att arbeta tillsammans så att dagens samhällsutmaningar bättre kan förstås och hanteras. Samhällsnytta driver tillsammans med SKR utvecklingsarenan Hälsolabb, som syftar till att stödja kommuner och regioner i omställningen till en Nära vård. I Hälsolabb testas policyutveckling där både lokal, regional och nationell nivå samverkar, och där arbetet utgår från och inkluderar invånarnas behov och resurser.

2.

Ett utforskande arbete för att förstå vad en systemledning kan vara

I det här kapitlet beskriver vi arbetet med att utforska hur ett systemledarskap kan utövas. Metoderna har delvis varit de samma men har också skiljts sig åt på vissa punkter. Framför allt i Västernorrland har vi prövat att utforska systemledarskapet med metoder från området systemdesign. Systemdesign är som vi ser det ett samlande begrepp för det utvecklingsarbete som syftar till att förstå och utveckla tjänster i ett system med flera aktörer (Samhällsnytta m.fl. 2023). Fokus ligger således på att förstå perspektiv, drivkrafter och resurser för alla aktörer i systemet, och vilket gemensamt resultat det skapar för användaren i systemet. En utgångspunkt i systemdesign är att det är svårt att tänka ut nya lösningar eller arbetssätt, snarare bör man utforska och testa för att förstå samband och konsekvenser.

Västernorrland

I Västernorrland hade kommun- och regiondirektörer gemensamt gått SKR:s *Ledarskapsprogram Nära vård för högsta tjänsteledning i kommuner och regioner* och kände att man utifrån detta ville arbeta vidare med att utforska hur en systemledning med regionen och länets sju kommuner skulle kunna etableras och fungera. Det fanns en önskan att utveckla relationerna mellan kommun- och regionledningar och ta ett helhetsgrepp kring utvecklingen av Nära vård.

Samhällsnytta stöttade systemledningen i Västernorrland genom 3 träffar med direktörer från region och från länets kommuner. Träffarna bestod av två fysiska heldagar och en digital halvdagsträff. Dessutom genomfördes 10 parsamtal där en direktör från regionen och en från kommunen (i vissa fall möttes två kommundirektörer) möttes mellan träffarna för att diskutera frågor kopplat till olika relevanta teman. Dessa parsamtal faciliterades av Samhällsnytta. Dessutom genomfördes 12 intervjuer med olika representanter från region och kommun för att ur olika perspektiv undersöka en fråga som direktörerna hade identifierat som en utmaning i samarbetet mellan region och kommun.

Inför den första träffen hade direktörerna gemensamt tagit fram en lista på "surdegar" eller utmanande frågor som man ville att systemledningen skulle kunna hjälpa till att lösa. Listan beskrev problem i samverkan mellan kommun och region.

Efter de tre träffarna genomfördes intervjuer med en direktör från region och en från kommun samt en strateg från regionen för att förstå hur arbetet hade upplevts, och vad man ansåg som viktiga komponenter och förutsättningar för en systemledning för Nära vård.

Arbetet med att stödja systemledningen i Västernorrland fortsätter och Samhällsnytta kommer att facilitera tre ytterligare träffar med systemledningen i länet.

Nedan beskrivs de tre första träffarna som denna rapport behandlar.



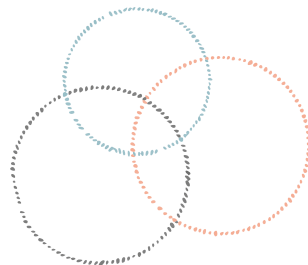
TRÄFF 1

Syftet med den första träffen var dels att arbeta med varför omställningsarbetet till Nära vård är viktigt, dels att förstå hur systemet fungerar idag ur ett invånarperspektiv, och hur en systemledning kan bidra till dess förbättring. Ett annat syfte var att tydliggöra vilka olika beslutsforum som finns i länet idag kopplat till Nära vård.

Innehåll under den första träffen:

- Diskussion kring deltagarnas förväntningar och ingångar till ämnet.
- Berättelser från två användargrupper med stora behov av en mer personcentrerad och samordnad vård och omsorg presenterades i syfte att spegla dagens system för en Nära vård. Dessa grupper var sjuka äldre och personer med psykisk ohälsa och samtidig beroendesjukdom. Utifrån dessa berättelser diskuterades vilka organisatoriska hinder och möjligheter som deltagarna såg i systemet, och hur en systemledning skulle kunna bidra till att systemet levererade bättre vård och stöd till grupper med stora behov.
- En diskussion fördes kring den flora av beslutsform kopplat till Nära vård som fanns i länet och hur dessa kunde relatera till systemledningens roll och funktion.

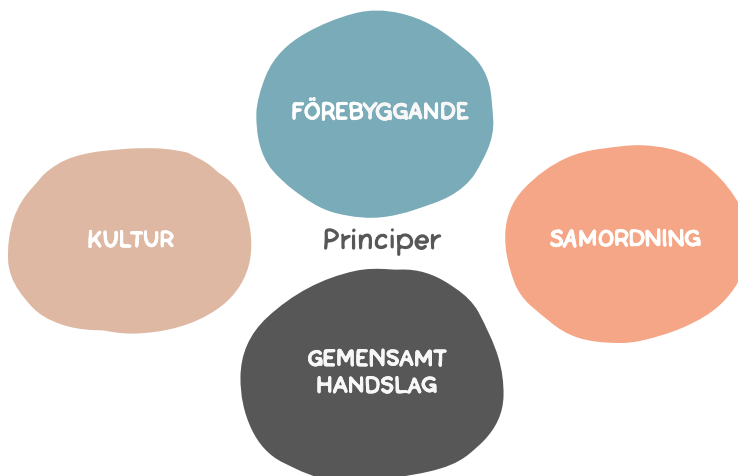
Utifrån ovanstående diskussioner om möjligheter och arbetssätt som var viktiga för Västernorrlands systemledning för Nära vård, identifierades ett antal principer utifrån vilket systemledningen skulle kunna arbeta, och en modell för hur dessa hänger ihop, se figurer nedan.



Diskussion om möjligheter och principer....

- Öva/bygga system som prioriterar tidiga insatser
- Gemensamma prioriteringar
- Förmåga - kunskap om förebyggande
- Prata samhällsekonomi i organisation

- Systematiskt sprida goda exempel
- Systematiskt leta efter goda exempel
- Individfokus
- Uppmuntra gränsöverskridande arbete

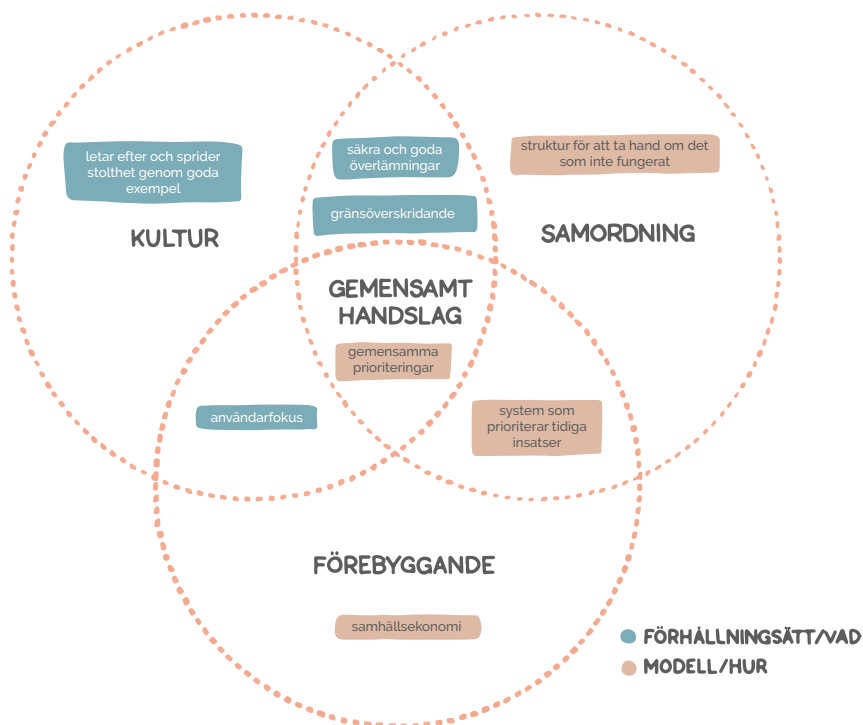


- Struktur för goda exempel
- Säkra goda överlämningar
- Fast kontakt
- Struktur för att ta hand om det som inte fungerat

- Vi vill veta mer om varandra
- Vi sprider goda bilder av varandra
- Vi gör lika

omvandlades till ...

MODELL FÖR SYSTEMLEDNING



Deltagarna såg att man som systemledning borde arbeta med kulturen i organisationerna och mellan dessa, till exempel betona vikten av att ha ett användarfokus. Man identifierade också vikten av ett gemensamt handslag som uttryckte vilja till samarbete och tillit mellan region och kommun, samt att förbättra arbetet med samordning, till exempel gällande överlämningar mellan sjukvård och omsorg, och gränsöverskridande arbete för de grupper som behöver det. Deltagarna såg också att det behövdes en ledningsstruktur som kunde ta hand om skav eller utmaningar som uppstår i samverkan mellan huvudmännen. Vidare beskrev man vikten av att jobba med mer förebyggande arbete och prioritera tidiga insatser, och att kunna visa på samhällsekonomiska vinster av detta i systemet.

TRÄFF 2

Syftet med den andra träffen var att koppla an till de parsamtal som förts mellan träffarna, och även att visa på goda exempel på samverkan mellan kommun och region idag. Ett annat syfte var att presentera den modell för insiktsarbete i 360 grader som Samhällsnytta tagit fram för att underlätta för systemledningen att bidra till att lösa ut utmaningar i samverkan mellan kommun och region.

Innehåll under den andra träffen:

- Reflektion kring vad som kommit fram i parsamtalen, bland annat om de principer som identifierats på mötet innan.
- Presentation av goda exempel av samverkan mellan kommun och region som finns idag.
- Utifrån en önskan om att jobba med utmaningar i samverkan mellan huvudmännen presenterade Samhällsnytta en modell för att jobba med komplexa frågor i 360 grader. Men en sådan modell skulle det vara möjligt att utforska en utmaning ur olika systemaktörers perspektiv, och gemensamt förstå hur olika delar av systemet fungerar. En sådan förståelse skulle ligga till grund för att testa nya lösningar för att möta utmaningen.

Insiktsinsamling i 360 grader

Modellen gick ut på att i ett första steg förstå utmaningen bättre, till exempel genom att:

- Förstå om det är en relevant fråga för systemledning att arbeta med
- Om det är en enkel, komplicerad eller komplex fråga, eftersom detta avgör hur man bör arbeta med frågan.
- Vilken kunskap ur olika perspektiv behövs för att förstå frågan? Vilka personer eller funktioner är bärare av denna kunskap?

Utifrån detta genomförs insiktsarbete i 360 grader, vilket innebar att olika perspektiv på frågan inhämtas från olika personer genom intervjuer, enligt nedanstående intervjuguide:

Vad är den största utmaningen med fråga X?:

- A. Utifrån min organisations perspektiv?
- B. Invånarens perspektiv?
- C. Kommunernas perspektiv?
- D. Regionernas perspektiv?

Vad är det viktigaste för att lösa fråga X ur ditt perspektiv?

Vad behöver du göra/din organisation göra?

Vad behöver andra delar i systemet göra?

Vad kan din organisation göra för att stödja andra i systemet i den riktningen?

Systemledningen valde att arbeta med en av sina utmaningar som handlade om hantering av de statliga medel som både regioner och kommuner tar del av kopplat till omställningen av Nära vård.

Insiktsarbetet i 360 grader genomfördes av Samhällsnytta i form av intervjuer med personer som systemledningen pekade ut. Dessa var handläggare för statliga medel från regionen, områdesdirektörer i regionen, samordningsdirektör från region, samtliga socialchefer i de sju kommunerna och chefen för kommunförbundet.

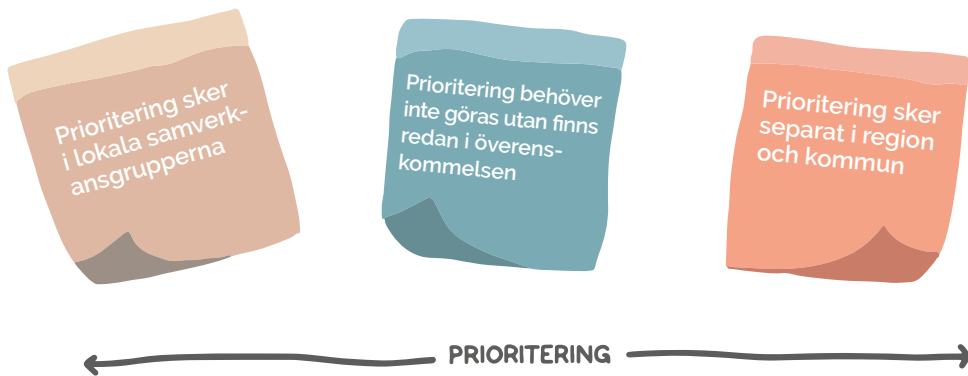
TRÄFF 3

Syftet med den tredje träffen var att utifrån insiktsinsamlingen göra olika perspektiv och verklighetsuppfattningar kring systemet för Nära vård mera synliga, och diskutera hur gemensamma beskrivningar av problem och lösningar kan hittas. Här ingick att borra vidare i hur systemledningen skulle förhålla sig till de många olika beslutsforum och samverkanstrukturer som fanns kopplade till Nära vård.

Innehåll under den tredje träffen:

- Direktörerna fick rita upp ett organisationsschema kring olika beslutsforum kopplat till Nära vård i länet utifrån sitt perspektiv. Deltagarnas olika bilder jämfördes och en diskussion fördes om varför bilderna var så olika, och vilka forum och processer kring Nära vård som faktiskt hade beslutats i länet.
- Vi presenterade resultatet av insiktsinsamlingen kopplat till utmaningen om fördelning av statliga medel. Analysen visade att det fanns stora skillnader i uppfattning kring hur de statliga medlen beslutas och används, och många olika åsikter om hur effektiv användningen av dem var. Figuren nedan är ett exempel på de skilda uppfattningar som fångades i insiktsinsamlingen.

HUR SER BESLUTSMANDATET UT VAD GÄLLER DE STATLIGA MEDLEN?



Majoriteten av respondenter ger uttryck av att det saknas en gemensam prioritering av vilka områden Västernorrland ska fokusera på. Hur det de facto prioriteras ges det tre olika bilder av

- Deltagarna genomförde en övning kring vad systemledningen ser kan göras för att minska spännvidden i både verklighetsuppfattning och åsikter om hur statliga medel för Nära vård används. Diskussionen visade att diskrepansen inte bara gällde frågan kring statliga medel utan omställningsarbetet i stort. Genom att undersöka en enskild fråga i 360 grader fick deltagarna syn på bredare mönster och systemaspekter på omställningsarbetet. En brainstorm kring vad systemdelningen kan göra för att minska spännvidden genomfördes. Exempel på vad som framkom redovisas nedan.

MINSKA SPÄNNVIDDEN PÅ MOTPOLERNA



- Stödja och tydliggöra strukturer
- Tydliggöra aktörerna och dess uppdrag: beställare, grupperingar
- Kommunikation: vad, varför vem -> har gjort vad
- Tydliggör var mandat och uppdrag att driva den gemensamma processen finns
- Avgränsa "god och nära vård"
- Vad gör vi tillsammans vad gör vi för sig?
- Besluta vad vi gemensamt vill uppnå?
- Stärka förmågan att arbeta utmaningsdrivet
- Kommunikation - förmedla "grunden" Öka transparensen kring vad vi gemensamt och i våra respektive organisationer satsar Ö.K. pengar på för att göra förflyttningen
- Gemensamma begrepp för vårt länsystem = terminologi
- Arbetsprocess: För ÖK och andra gemensamma förflyttningar
- "Ställ mig/mina medarbetare bakom kollegans axel"
- Systemledning stöttar och ger förutsättningar

Värmland

Samhällsnytta genomförde tre träffar i Värmland med den så kallade direktörsberedningen som består av ett antal chefer från regionen samt samtliga kommundirektörer i de sexton kommunerna, som träffas regelbundet. Det var alltså en skillnad jämfört med Västernorrland att det redan fanns en fast gruppering på den nivå vi ville utforska.

Innan träffarna genomfördes en dialog med en grupp som direktörsberedningen utsett för att förbereda arbetet. Här kom vi överens om att genomföra utvecklingsarbetet i ett antal moduler. Modulerna testades också på en grupp med strategiskt ansvar för Nära vårdomställningen i mellersta hälso- och sjukvårdsregionen. Den första planerades vara "Vad är en systemledning?". Därefter skulle direktörsberedningen få välja bland följande moduler; "Data/uppföljning" (hur man följer omställningen till Nära vård och resultatet för innevånarna), "Systemets interna relationer och maktförhållanden" (hur man styr i systemet, förhållandet mellan olika nivåer och samverkansforum), "Öppen policy – gemensam utveckling" (arbetssätt där man tar invånares och medarbetares berättelser och beteenden som underlag för styrningen) och "Delar och helhet/Investeringsparadoxen" (hur autonoma organisationer kan ta ansvar för resurser ur ett helhetsperspektiv).

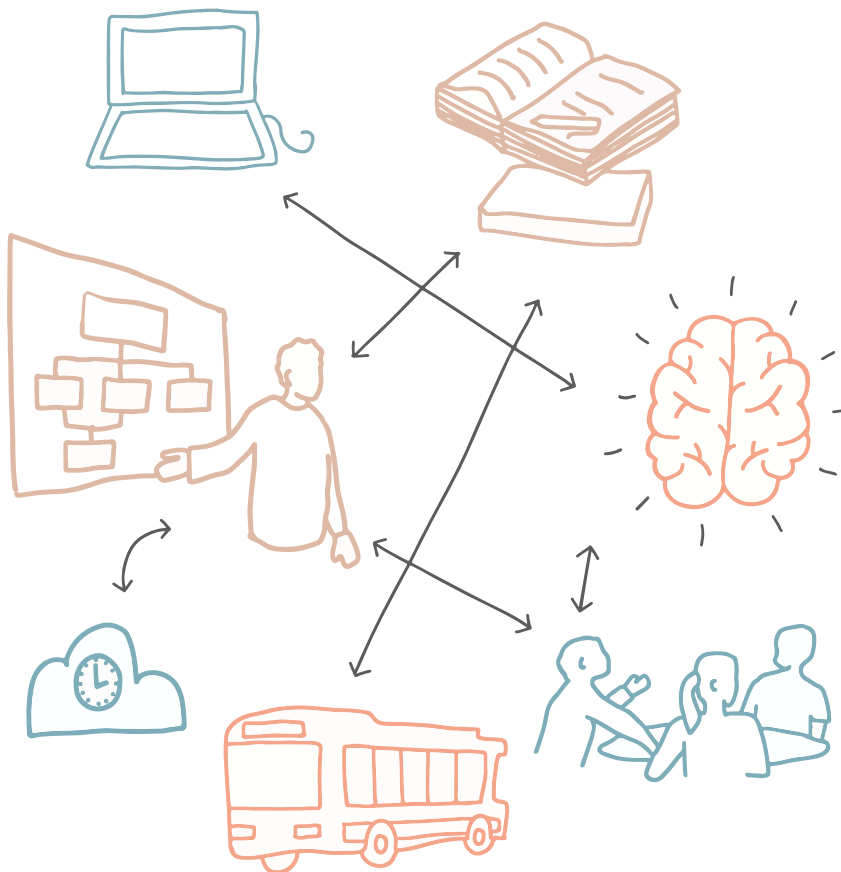
Samhällsnytta träffade även Nätverket för hälso- och sjukvårdschefer och socialchefer (HoSSoC- nätverket), samt hade kontinuerliga möten med den så kallade samordningsgruppen för orientering.

Efter de tre träffarna genomfördes intervjuer med en direktör från region, en från kommun, en representant från HoSSoC-nätverket samt en strateg från samverkansarenan "Nya perspektiv" för att förstå hur arbetet hade upplevts och vad man ansåg som viktiga komponenter och förutsättningar för en systemledning för Nära vård.

TRÄFF 1

I Värmland valde vi medvetet ett mera teoretiskt förhållningssätt än i Västernorrland. Syftet var att kunna jämföra olika strategier för att bygga en systemledning. Vid den första träffen ägnade vi viss tid åt att diskutera förutsättningarna för systemledarskap och de intressekonflikter som kan finnas mellan att å ena sidan representera sin kommun och region, och att å andra sidan ta ett helhetsansvar. Vi konstaterade också att det kan finnas olika kunskapsbakgrund om Nära vård i direktörgruppen och att det kan påverka förutsättningarna för systemledarskap.

Därefter beskrev vi organisationsteorier kring system. De hämtades delvis från andra områden. Vi beskrev till exempel hur utbildning påverkas av en rad faktorer som hjärnans funktion och undervisningens kvalitet, men också av att det finns möjlighet att transportera sig till institutionen eller nätverk att koppla upp datorerna på.



Därefter flyttade vi perspektivet mot den nära vården och dess innehåll. Vi använde oss av typfall så som personer med behov av insatser från olika aktörer. Utifrån det ritade vi ett system kring till exempel en ung person med psykisk ohälsa i vars system föräldrar, kamrater, skola, BUP, elevhälsa och fritidsaktiviteter kan ingå. På motsvarande sätt beskrev vi det system som uppstår kring en äldre person med stora hjälpbehov. Ett viktigt syfte var att peka på att systemet inte bara består av offentliga aktörer utan också påverkas av till exempel den enskildes resurser och nätverk.

För att ytterligare knyta systemperspektivet till det område som direktörsberedningen ansvarar för tog vi avstamp i Värmlands färdplan mot god och nära vård, hälsa och omsorg. Utifrån den utgångspunkten kunde syftet med omställningen diskuteras och beskrivas både på ett övergripande och lokalt perspektiv. I färdplanen beskrivs de regionala målsättningarna och de arbetssätt som man bestämt att prioritera i länet. Det handlar till exempel om att premiera samverkan, att våga prova nya arbetssätt och att det är okej att gå i olika takt.

Färdplanen präglas av:

- Tillåta test och försök
- Okej att gå i olika takt
- Lärandet ligger i görandet
- Röja hinder och skapa förutsättningar för verksamheterna
- Följa omställningen



Avslutningsvis gjorde vi en övning där direktörsberedningen fick peka ut vilka andra grupperingar de uppfattar som viktigast för omställningen mot god och nära vård. Det genomfördes genom att de fick skriva tre

grupper var på postitlappar och sedan gruppera dessa på en tavla. Resultatet pekade tydligt ut gruppen av regionens hälso- och sjukvårdsledning och socialchefer som viktigast. Andra grupperingar för samverkan som funnits i Värmland under längre tid och som pekas ut i färdplanen fick inte lika många lappar. Det gällde också gruppen med skolchefer som är viktiga när det gäller barn och unga. Av det drog vi och direktörsberedningen tillsammans slutsatsen att det behövs en bättre överblick och tydligare beslut kring de olika samverkansorganen som finns i länet.

Vi diskuterade också vilka moduler beredningen ville gå vidare med på de två följande träffarna. Samtalet landande inte i en konkret inriktning. Snarare ansåg gruppen att det fanns ett behov av ytterligare fördjupa vad systemledning för Nära vård är och hur den kan utövas. I avstämning kring hur dagen upplevts framkom också behov av ytterligare konkretion.

TRÄFF 2

Med anledning av behovet att ytterligare fördjupa systemperspektivet, som framkom i slutet av den första träffen, kallade vi träff 2 för "Vad är en systemledning 2". De övriga modulerna la vi för tillfället åt sidan. Deras innehåll återkom dock delvis under träff 2 och 3.

Träff 2 började där träff 1 hade slutat med en diskussion om vilka samverkansorganen är och hur de får sina uppdrag. Dialogen byggde också på samtal som Samhällsnytta haft med HoSSoC-nätverket. I den gruppen fanns ett behov av att komma närmare direktörsberedningen och genomföra gemensamma träffar. I direktörsberedningens dialog kring detta konstaterades att det behöver utvecklas tydliga roller mellan de grupper som leder över organisationsgränserna på olika nivåer. Det behöver också vara tydligt på vilken konkretionsnivå direktörsberedningen ska involveras i olika utvecklingsfrågor och på vilket sätt. Den frågan återkom sedan under dagen.

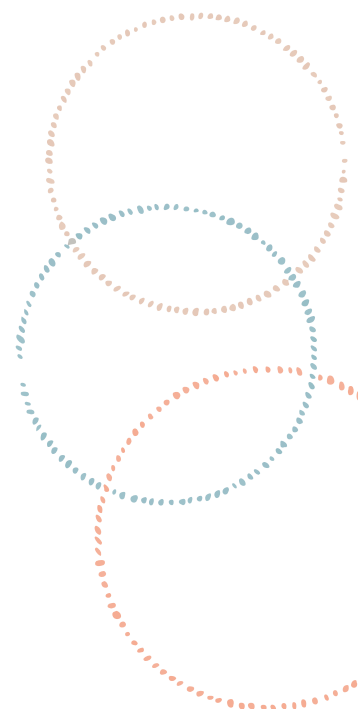
I syfte att åstadkomma den konkretion som efterfrågats i slutet av den första träffen hade vi förberett två konkreta fall. Exempel med unga

personer med psykisk ohälsa med extremt många kontakter som byggde på faktiska data från Värmland, och utskrivningsklara patienter som stannar kvar på sjukhus, och hur resultaten ser ut i Värmland idag för denna grupp. Utifrån dessa fall ville vi utforska var det övergripande ansvaret för bristerna fanns, och hur det kunde tas om hand på ett bättre sätt. Dialogen visade att det behövde utvecklas ytterligare vem som styr vad i systemet för Nära vård i Värmland. Det lyftes också att så konkreta fall som vi exemplifierat med är svåra att ta om hand av den högsta ledningen. De behöver beredas i andra delar av systemet och ofta lösas där. Dessa samtal låg till grund för det förslag till områden för systemledningen att arbeta med som vi diskuterade på den tredje träffen, och som vi utvecklar i våra slutsatser i den här rapporten.

TRÄFF 3

Träff tre ägnades dels åt en fördjupning inom området uppföljning, dels åt en sammanfattande diskussion om arbetet med systemledarskap som vi genomfört.





Delen om uppföljning leddes av forskaren Petter Falk och inleddes med en casebaserad övning där direktörerna ställdes inför situationen att stora mängder data försvunnit ur deras system. De skulle nu resonera sig fram till vilka datamängder som skulle prioriteras att återskapa om det bara var möjligt att välja några få. Det kunde vara lönesystem, patientdata, telefonlistor med mera. Arbetet ledde vidare till en dialog om vilket ansvar som tas på övergripande nivå för den data som finns i kommuner och regioner. I vilken grad har vi tagit ställning till att den data som finns är den vi behöver? Används den som finns optimalt? Har vi data som vi inte behöver? Falk tog exempel från sin forskning som visar att det finns stora diskrepanser mellan den data som styrande funktioner som Socialstyrelsen m.m. vill ha, och de data som personer närmast patienterna, till exempel sjuksköterskor och läkare tycker att de behöver och ser är rimligt att ta fram och leverera in i systemen.



Därefter beskrev handläggare Anna Stake det ramverk för uppföljning som håller på att tas fram i Värmland. Syftet är att kunna mäta vilka faktiska resultat de samlade insatserna får för brukare och patienter med behov av många stödinsatser. Ramverket bygger på det som på nationell nivå tas fram av SKR. Presentationen låg till grund för ett samtal om hur systemledningen kan säkerställa tillgången till data som visar vad systemet ger för resultat på helheten.

Den sammanfattande dialogen om arbetet med systemledning handlade både om vad vi gjort tillsammans, vilka resultat det fått och vad som behövs framåt. Vi kunde konstatera att formen för att leda ett system inte är alltid är enkel och behöver utvecklas över tiden. Vi konstaterar nedan, och i det sista avsnittet, att uppföljning på övergripande nivå är en huvuduppgift och att konflikten mellan helhet och delar inte helt kan övervinnas. Genom diskussionen kunde vi dra slutsatser om på vilken nivå systemledningen ska agera (se figur nedan). Det som framkom har vi utvecklat vidare i våra slutsatser i den här rapporten.

Högsta ledningens roll i systemet

-  Kulturbärare
-  Uppföljning av systemets resultat och leveranser
-  Ta emot information om hinder i systemet och vidta åtgärder
-  Peka ut samverkansforum och ange deras funktion och uppdrag

3.

Systemledarskap i praktiken – några slutsatser

I det här kapitlet redovisar vi slutsatser om systemledarskap på högsta tjänstenivå som vi har dragit av utvecklingsarbetet i Värmland och Västernorrland samt de intervjuer som genomförts. Vi har också beaktat tidigare arbeten på området och utvecklingsarbeten som vi vet sker i andra regioner. Vi presenterar bland annat en definition på systemledarskap för Nära vård, vilka som bör finnas i en systemledning och behovet av en stödstruktur.

Därför behövs systemledarskap

I Klara Broryd Palmbergs rapport om Nära vård (SKR 2020) konstateras att samspelet mellan region och kommun är en av de viktigaste framgångsfaktorerna för Nära vård. Men det finns ingen som har ett utpekat ansvar för det samspelet. Därför behöver det utövas ett ledarskap som kan ta ansvaret för systemet i dess helhet.

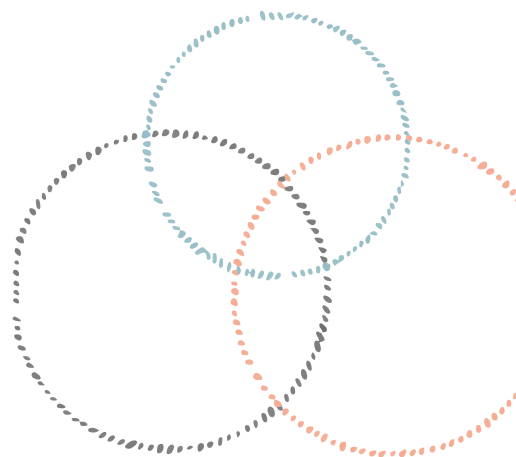
Den nära vården är ett system som består av ett antal olika aktörer. Exempel på sådana aktörer kan vara den regionala och kommunala primärvården, specialistvården, äldreomsorgen, individ- och familjeomsorgen, skolan och elevhälsan. Den nära vården är också beroende av att övergripande processer har rätt resurser och är utformade efter verksamheternas behov. Exempel på sådana processer är den digitala infrastrukturen där exempelvis information om patienter delas, och transporter av personer som behöver hjälp att ta sig mellan olika vårdinrättningar.

Den nära vårdens olika delar tillhör olika organisationer och styrs, finansieras och följs upp var för sig. Även de övergripande processerna

hanteras var för sig. Ett exempel kan vara att regionen och varje kommun har var sin digitaliseringsstrategi. I det arbetet som vi har genomfört i Västernorrland och Värmland bekräftas Broryds tes. Omställningen till Nära vård kräver en övergripande nivå som tar ansvaret för ledningen av systemet. Exempelvis har man i Västernorrland konstaterat att det finns en rad utmaningar i länet i gränssnittet mellan kommun och region som försvårar samverkan. Det gäller till exempel hur nationella utvecklingsmedel fördelas och hur läkarinsatser på särskilda boenden finansieras. Man har även identifierat ett antal områden där man skulle behöva utveckla bättre gemensamma processer, till exempel när det gäller övergångar mellan olika vård- och stödformer.

På flera platser i landet pågår också arbetet med att ta fram en gemensam plan för den regionala och kommunala primärvården. För att det ska fungera behövs en systemledning som driver och stödjer arbetet som bedrivs enligt planen, samt följer upp vilka resultat det får. Genom att systemledningen tar det övergripande ansvaret för en gemensam primärvårdsplan kan också ekonomiska vinster göras eftersom lokal- och personalfrågor kan hanteras tillsammans, i stället för var för sig.

Vi drar också slutsatsen att även om det saknas formella krav på ett systemledning så behövs en sådan nivå för att man ska kunna leva upp till de krav som ställs i lagstiftning och andra styrdokument. På övergripande nivå handlar det om att ett ansvarstagande för hela systemet är nödvändigt för att kommuner och regioner ska kunna erbjuda en god hälso- och sjukvård till sin befolkning, som motsvarar de krav som ställs i hälso- och sjukvårdslagen. Ett mer konkret exempel är att en systemledning behövs för att implementera en sammanhållen vård- och omsorgsdokumentation enligt den särskilda lagstiftning som gäller sedan något år tillbaka.



Ett fungerande systemledarskap är dessutom särskilt viktigt för den stora och växande grupp invånare som behöver vård och stöd från både region och kommun. Det handlar till exempel om sjuka äldre, barn och vuxna med funktionsnedsättningar och personer som lever med psykisk ohälsa och en samtidig beroendeproblematik. För dessa grupper vet vi att det fragmenterade och dåligt koordinerade vård- och omsorgssystem av idag ofta fungerar suboptimalt, med både kvalitetsbrister och hög resursanvändning som resultat.

Vad är systemledarskap?

Syftet med arbetet i Värmland och Västernorrland har bland annat varit att närmare utforska vad systemledarskap för Nära vård är. Som noterats i inledningen är det inte det samma som att det finns en grupp chefer som har regelbundna möten, utan handlar om att ta ett faktiskt ansvar för helheten över formella ansvarsgränser. Systemledarskap för Nära vård kan beskrivas som en ledningsnivå som har förmåga och förutsättningar att ta det yttersta ansvaret för ett system som levererar en personcentrerad och sammanhållen vård, där individen ges förutsättningar att ta ansvar för sin hälsa, och där den kommunala och regionala primärvården utgör navet i vårdsystemet. Systemledarskap syftar därför på en funktion för ansvarstagande och avser inte en viss metod eller ett visst arbetssätt.

Eftersom det är flera enskilda huvudmän inblandade är det ett ledarskap som utövas utan gemensam lagstiftning som grund, och utan ett hierarkiskt förhållande mellan dem som ingår i systemledningen. Det finns inte heller ett formellt ansvarsutkrävande eller en folkvald församling att svara mot, även om det kan finnas politiska samverkansstrukturer som pekar ut inriktningen för det gemensamma arbetet. Systemledningen har inte heller självklar tillgång till data om systemets samlade leveranser och utveckling. Arbetet i Värmland och Västernorrland har inriktats på hur en ledningsnivå kan utformas under de förutsättningar som beskrivs ovan, och hur den kan arbeta på ett sätt som skapar värde för invånarna i länet, särskilt personer med stora och sammansatta behov, samt hur den kan underlätta för medarbetarna att utföra sina uppdrag.

Vi beskriver här det systemledarskap som utövas på högsta tjänstenivå. Men ledarskap i system utövas även på många andra nivåer i en näravårdstruktur. Det kan till exempel utövas på mikronivå när en patient, anhöriga, en fast vårdkontakt på vårdcentralen och en arbetsterapeut och biståndshandläggare från kommunen gör upp en plan för att personens hemmiljö ska fungera. Även en överenskommelse mellan region och kommun om processer vid utskrivning från sjukhus kan utgöra systemledarskap. Ett annat exempel är att medlemmarna i HoSSoC-nätverket i Värmland (nätverk med chefer från hälso- och sjukvård och socialtjänst) utövar systemledarskap när de träffas. Vår beskrivning av systemledarskap avser alltså en begränsad del av den ledning som sker i systemet, den som utövas av den högsta tjänsteledningen.

Utmaningarna måste hanteras öppet

Vi menar att de särskilda förutsättningar som beskrivs i avsnittet ovan måste adresseras och tydliggöras när en systemledning utvecklas. Det går till exempel inte att förutsätta att det i alla situationer och för alla personer är möjligt att ha ett systemperspektiv. Ett exempel kan vara stora strukturomvandlingar i regionens hälso- och sjukvård, exempelvis nedläggning eller flytt av vårdenhet. Här kan det för enskild kommunföreträdare finnas ett begränsat utrymme att se resultaten för alla invånare i länet utan uppdraget från lokala politiker kan vara att adressera de egna kommuninvånarnas behov. Detta kan beskrivas som att det gemensamt eftersträvansvärda står i konflikt med det lokalt förnuftiga.

"När solen skiner har jag större utrymme från politiken, men när det är pressat så begränsar de mitt handlingsutrymme. Lokalpolitiken kommer först och främst gynna det egna, den måste vara med som en hygienfaktor eller nykterhetsdel"

Även mindre omställningar kan leda till konflikter mellan den enskilda kommunens eller regionens intresse. Detta kan hanteras genom en tydlighet i att det gemensamma enligt huvudregeln har företräde

framför delarna. En öppen diskussion måste föras i systemledningen om huruvida var och en anser sig ha ett politiskt mandat att arbeta utifrån en sådan helhetssyn. Systemledningen kan stödja varandra i att föra dialoger på hemmaplan och dela erfarenheter av hur intressekonflikter mellan hela länets bästa och en enskild kommuns behov kan hanteras. Vi ser att det också kan vara en fördel med en tydlig gemensam politisk nivå dit sådana intressekonflikter kan föras. I båda länen finns forum där kommun- och regionpolitiker träffas, men utifrån vad som framkommer av intervjuerna används de inte i det syfte som här beskrivs. Vi menar också att det följer av indelningen i regioner och kommuner att det ibland uppkommer meningsskillnader som inte löses ut genom konsensus och helhetssyn. I dessa sammanhang kommer svåra frågor i stället lösas genom förhandlingar.

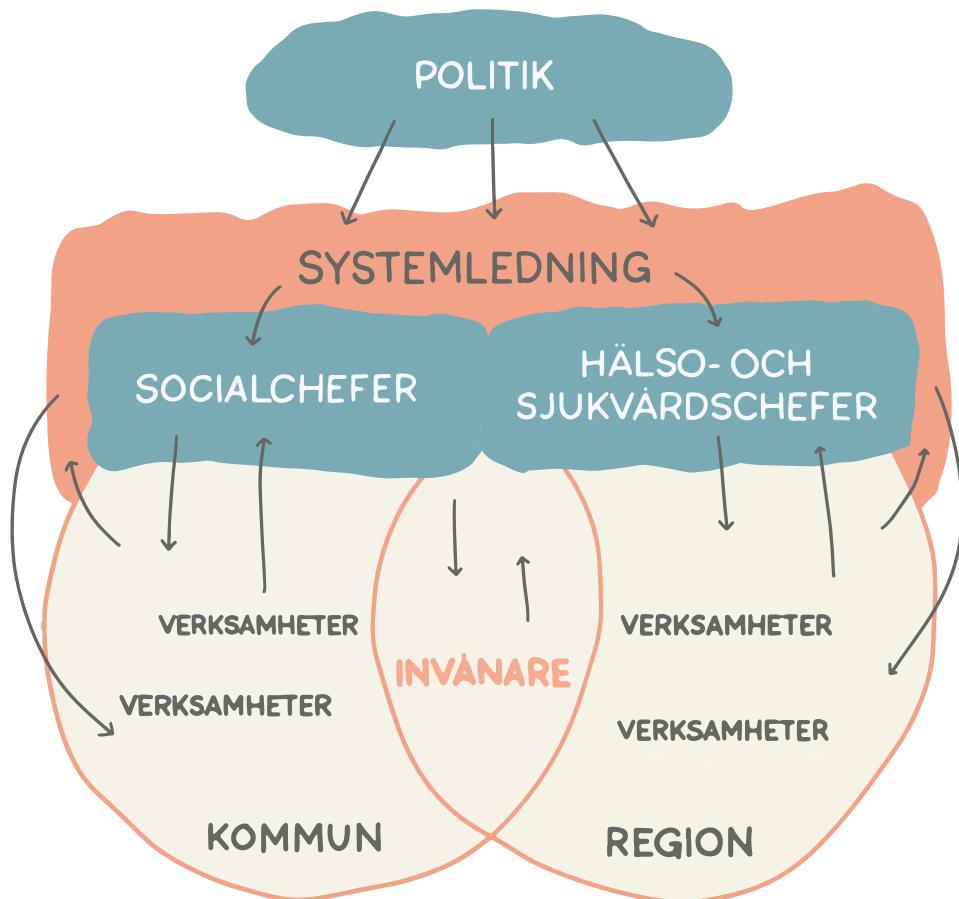
Det kan också finnas intressekonflikter av mer strukturell karaktär. De kan till exempel ha sin grund i upplevelser av att makten mellan regionen respektive kommunerna, eller mellan stora och små kommuner, är ojämnt fördelad. Även här behöver sådana frågor öppet diskuteras, gärna redan i samband med att systemledningen formeras och sedan löpande under systemledningens arbete.

"Centrum eller periferi, man kan ha olika syn om man har 100 000 eller 10 000 invånare"

Vilka ska utgöra systemledning?

I de län vi har arbetat med har kommun- och regiondirektörerna axlat rollen som övergripande systemledning. I Värmland har det pekats ut i färdplanen för god och nära vård att direktörsberedningen, som finns sedan tidigare, ska ha den funktionen. I Västernorrland finns sedan tidigare ingen sådan fast gruppering och ingen beslutad roll för direktörsgruppen, utan de har själva sätt sig som bärare av den funktionen. Vi bedömer att det ofta är en lämplig nivå att lägga systemledningen på. Detta på grund av att direktörerna omfattar ansvaret för alla delar av kommunens och regionens verksamhet, inte bara den som avser hälso- och sjukvård och socialtjänst. Exempel på andra områden som är

relevanta för nära vård är digitaliseringsstrategier, det regionala utvecklingsansvaret, skola och utbildning, transportfrågor och vissa arbetsmarknadsfrågor.



Förutom att region- och kommundirektörer ansvarar för helheten är de också chefer för de chefer som ansvarar för hälso- och sjukvård och socialtjänst och kan utgöra "en högsta instans" som löser ut frågor som skaver. I kommunerna är kommundirektören eller motsvarande den högsta tjänstepersonen. I regionen har regiondirektören motsvarande roll. Vilka som övrigt ingår systemledning från regionen kan se olika ut. I Västernorrland har den regionala utvecklingsdirektören och hälso- och sjukvårdsdirektören ingått, och i Värmland den biträdande regiondirektören, den regionala utvecklingsdirektören samt hälso- och sjukvårdsdirektören.

Samtidigt bör det betonas igen att det måste ledas i system på alla nivåer. Alla som arbetar i verksamheterna kommer i situationer där det är nödvändigt att samarbeta med den som behöver insatser och med andra aktörer. Cheferna för olika delar av systemet måste alltid samverka och samordna insatserna med andra. I dessa processer utövar var och en ett ledarskap för den del man ansvarar för och för helheten. De olika ledningsnivåerna i systemet måste arbeta tillsammans och på varje nivå ha värdet för invånaren i fokus. Det måste finnas ett intresse för att förstå hur deras beslut och ageranden påverkar andra delar i systemet.

"Regionledningen och kommundirektörerna har ett taktiskt utrymme att genomföra politiska beslut".

I det utrymmet som beskrivs i citatet ovan behöver den högsta systemledningen agera gemensamt utifrån de lösningar som är bäst för hela länet. Det handlar om att hitta praktiska lösningar på systemutmaningar som till exempel kompetensförsörjningen av primärvården och den övriga hälso- och sjukvården. Den kan vara en gemensam taktik att inte konkurrera om samma medarbetare, utan att komma överens om var olika kompetenser behövs bäst för att göra så mycket nytta som möjligt för hela länet. Inom ramen för de besluten behöver också strategier väljas. Det kan till exempel handla om att några kommuner går före de andra i ett samarbete med regionen om vårdens infrastruktur. Sådana vägval kan vara regionalpolitiskt känsliga och måste hanteras på den högsta ledningsnivån.

Det behöver finnas politiska mål att styra mot

I båda länen uttrycks att det finns en politisk vilja att genomföra en Nära vård och ta ett gemensamt ansvar för vård och stöd i den utsträckning det behövs. I Värmland har målbilden för en god och nära vård beslutats av politiska församlingar i regionen och i samtliga kommuner. I Väster-norrland har regionen och samtliga kommuner beslutat om en gemensam Målbild för god och nära vård 2030. Det finns på så sätt en

tydlig vilja hos berörda politiker att ta ett gemensamt ansvar för omställningen mot en god och nära vård.


I vårt arbete har vi sett ett behov av sådana beslutade dokument hålls levande genom att systemledningen konkretiserar innehållet, kommunicerar riktningen i organisationerna och utvecklar sätt att följa upp målen. Målen behöver också löpande ses över och revideras.

Uppdraget balanserar mellan behovet av konkretion och vikten av överblick

I arbetet i Värmland och Västernorrland har vi utforskat vilka typer av frågor som är lämpliga att hantera i en systemledning. I Värmland arbetade vi vid ett tillfälle med konkreta exempel från regionen som gällde samordning kring enskilda personer. Vi berörde också frågan om utskrivningsklara patienter som ligger kvar på sjukhus. Utan att dra för generella slutsatser kan vi konstatera att det vid det tillfället blev svårt att hitta systemledningens roll i så konkreta frågeställningar. Åtminstone i Värmland förefaller dessa frågor passa bättre i HoSSoC-nätverket som finns i länet, eller i någon av de andra samverkanstrukturer som har att hantera samarbetet mellan kommunerna och regionen. I Västernorrland fungerade ett liknande angreppssätt bättre, och ledde till att systemledningen fick syn på brister i systemet, och utifrån det kunde diskutera var ansvaret för dessa ligger och hur de kan lösas. Av det drar vi slutsatsen att det gäller att hitta en balans mellan abstraktion och överblick i de frågor systemledningen ska hantera och att det kan skilja sig åt mellan olika län var den balansen finns.

Systemledningen måste hänga ihop med resten av systemet

Beslut över organisationsgränserna måste tas på olika nivåer i systemet. I de län vi arbetat tillsammans med finns också sådana grupperingar. I Värmland finns samverkansarenan *Nya perspektiv* sedan lång tid. En del av den är det så kallade HoSSoC-nätverket (nätverk med chefer från hälso- och sjukvård och socialtjänst) och ett nätverk för skolchefer. Inom



ramen för vårt uppdrag träffade vi HoSSoC-nätverket för att fånga deras förväntningar och syn på systemledningen. Det fanns också en målsättning att systemledningen och nätverket skulle träffas men det har inte skett inom ramen för det arbete vi genomfört. Vi konstaterar att det krävs fortsatt arbete för att få klarhet i hur de olika grupperingarna ska förhålla sig till och kommunicera med varandra i olika frågor. I Västernorrland finns en länsledning där både hälso- och sjukvårds, socialtjänst och skolchefer ingår. Genom vårt arbete uppmärksammades att den högsta systemledningen inte hade en fullständigt klar bild av Länsledningens uppdrag, vilka beslut som de fattar eller hur samverkan i övrigt var organiserad i länet. I båda länen konstaterade systemledningarna att det är de själva som behöver ta ansvaret både för att beslutsforum och samverkansstrukturer har tydliga uppdrag och att deras arbete får resultat för mötet mellan patienter och professionella. Det är också viktigt att det finns fungerande kommunikationsvägar mellan systemledningen och de andra beslutsforumen och samverkansstrukturerna i länen. Men samverkan avgörs inte bara av hur de kommun- och regionövergripande grupperingarna fungerar. Kommunikationen måste också fungera internt i varje kommun och region. För att organisationerna ska kunna hantera sina gränssytor mot andra, behöver till exempel kommundirektören och socialchefen i varje kommun ha en gemensam syn på ansvarsfördelningen dem emellan, och vem som har samverkansansvaret i olika externa konstellationer.

Behov av stödstrukturer

Systemledningens arbete behöver planeras och struktureras. Det finns också behov av att det långsiktigt finns funktioner som kan stödja arbetet, till exempel genom att spegla arbetssätt och komma med förslag på hur de kan utvecklas och förbättras. I båda länen finns stödfunktioner inom regionen som arbetar med vårdens utveckling med fokus på Nära vård. Deras huvudsakliga uppdrag är inte att stödja

systemnivån som sådan, utan att stödja länets arbete med att utveckla en Nära vård. I Värmland finns också samverkansarenan Nya perspektiv som samordnar ett gemensamt stöd till regioner och kommuner. Vår bedömning är att dessa funktioner är viktiga men vi konstaterar också att det oftast saknas en funktion som kan göra kvalitativa och kvantitativa analyser av systemets leveranser på övergripande nivå. Det är också viktigt att stödstrukturerna inte "tar över" ett ansvar som måste bäras av cheferna i ledningen att kommunicera och driva utvecklingen. Stödstrukturerna måste ges mandat att stödja systemledningen och ha direktkontakt med dem som ingår där. Om det inte fungerar uppstår lätt sprickor mellan dem som arbetar med omställningen till Nära vård varje dag och de som har det yttersta ansvaret för systemets funktion och leveranser.

"Stödstrukturen får inte ta över och kompensera. Systemledningen måste vara beställare och förare"

Utvecklingen av en systemledning behöver tid och resurser

I Värmland har systemledningen träffats tre gånger inom ramen för det arbete vi har bedrivit gemensamt. Även i Västernorrland har tre träffar genomförts och ytterligare tre är planerade. I intervjuerna framkommer att det finns en enighet om att byggandet av en systemledning måste få ta tid. Som beskrivits ovan handlar det om att etablera en helt ny ledningsfunktion som inte följer direkt av lagstiftning, utan som de berörda organisationerna själva kommer överens om. Det kräver mod och tillit att se gemensamma vinster för hela länet och inte bara de intressen som ens egen kommun eller region har. En intervjuperson beskrev det som en ny typ av identitet, där man som högsta tjänsteperson inte längre bara ansvarar för och bevakar sin del utan i stället har ett gemensamt ansvar för helheten. Utveckling av relationer och praktisk samverkan behöver betonas, vilket förutsätter att tid avsätts för ändamålet.

"I slutet av processen var allra flesta överens om att det spelar roll vad jag gör, den häftigaste upplevelsen. Har hängt med dem så många år, och haft svårt att få den känslan i gruppen...Det spelar roll och då måste vi bidra och det måste hända i alla organisationer samtidigt."

I intervjuerna framgår också att det behövs ett externt stöd som kan se samarbetet utifrån och spegla och utmana gruppen. Det handlar till exempel om att se och förstå frågor och utmaningar utifrån flera olika perspektiv. För att kunna övergripande styra och följa upp en verksamhet behövs också underlag om systemets prestationer och resultat, och utvecklade strukturer för dialog med de verksamheter som möter patienter och brukare. Även det förutsätter att det arbetats igenom hur kommunikationen ska ske, och vilka samverkansorgan som ska finnas med vilka uppdrag.

Förhållandet mellan tid, resurser och nytta

Som konstaterats i avsnitten ovan krävs tid och stödstrukturer för att etablera en systemledning. Samtidigt behöver de resurser som läggs ner alltid vägas mot vilken nytta som skapas av arbetet. Vår bedömning är att det i hög grad avgörs av i vilken grad systemledningen fattar konkreta beslut om färdriktning, skapar strukturer för att systemet ska hänga ihop och att deras funktion är tydlig för andra funktioner i systemet som befinner sig närmare den praktiska verksamheten. Myndigheten för vård- och omsorgsanalys menar i sin uppföljning av utvecklingen till Nära vård (Vårdanalys 2023) att utvecklingen sker mer på strategisk än operativ nivå. Arbetet med att utveckla en systemledning kan, om det misslyckas, vara en del i en administrativ överbyggnad som inte har konkret betydelse för det arbete som bedrivs nära patienter och brukare. Det kan också, om det lyckas, göra att hinder för effektiv samverkan rivs och skapa förutsättningar för att de som arbetar nära patienter och brukare blir tryggare i sitt mandat att hitta gemensamma lösningar med andra verksamheter och samordna sina insatser. Därför måste utvecklingen av en systemledning, om den ska försvaras mot den tid och de resurser

som läggs ner, löpande utvärderas utifrån dessa målsättningar. Det är inte heller gruppen i sig, utan det ledarskap på högsta systemnivå som den utövar, som är nödvändig för omställningen till Nära vård.

Systemledningsmodellen kan användas på andra områden men måste anpassas

Regioner och kommuner hanterar även många andra system än det som avser Nära vård. Det arbetssätt vi prövat i Värmland och Västernorrland kan därför användas också för att utöva gemensam ledning kring andra frågor. Exempel på delar i en systemledning som är generiska för flera system är arbetet med att ringa in systemet, öppenheten kring intressekonflikter och behovet av att bygga tillit mellan dem som ingår i systemledningen. Även de konkreta arbetssätten, som vi har använt, med viss teoretisk kunskapsuppbyggnad, systemdesign och parsamtal kan vara användbara för andra system.

Samtidigt är vår slutsats av det arbete som vi har bedrivit att systemledarskapet måste utgå ifrån vad som ska åstadkommas. Definitionen av systemledning för Nära vård, som presenteras i inledningen av det här kapitlet, har vi formulerat så att den bara gäller det området. I Nära vård är en gemensam vård- och omsorgsstruktur, och en kultur som betonar det gemensamma ansvaret och individens makt över sin egen hälsa, själva målet. Att leda ett system mot gemensamma mål är en större uppgift än att företrädare för olika organisationer tillsammans löser ut en fråga som berör dem alla. Men regioner och kommuner har ansvar även för andra områden där det gemensamma ansvarstagandet är att betrakta som ett långsiktigt mål. Regionala utvecklingsfrågor kan till exempel vara ett sådant område. Den modell för systemledning vi beskriver här kan vara användbar även på sådana områden men måste då utgå från och anpassas till de mål som gäller på det området.



4.

Hur kan en systemledning byggas upp och arbeta?

I det här avsnittet beskriver vi erfarenheterna när det gäller processen att initiera en systemledning och hur den ska arbeta.

Uppbyggnad av systemledning

Som framkommit ovan är det vår bedömning att en systemledning är nödvändig för att kunna driva omställningen mot en Nära vård. Den insikten måste också finnas hos dem som själva ska utgöra systemledning och initiativet behöver komma därifrån. I Västernorrland fanns ett behov av att förbättra samarbetet mellan regionen och kommunerna och man tog därför själva initiativ till ett sådant arbete. Det är, som vi bedömer det, en framgångsfaktor att systemledningen kommer till ur en gemensam behovsbild. Om systemledningen helt initieras av stödstrukturer, utan engagemang från de berörda cheferna, riskerar systemledarskapet mest bli ett uppdrag på pappret snarare än faktisk verkstad.

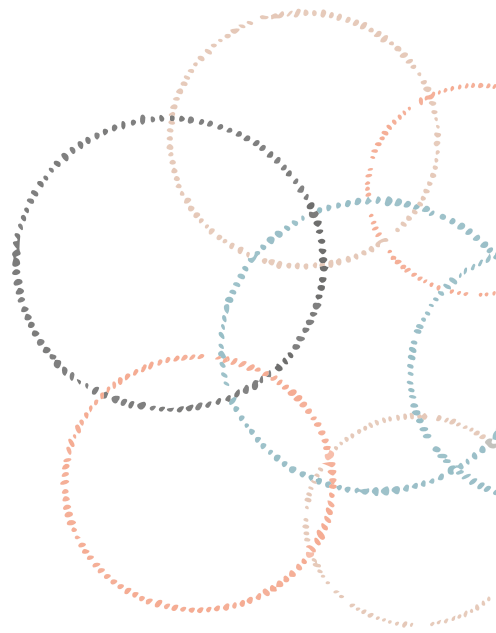
I intervjuerna framkommer några beståndsdelar som bedömts som viktiga i etablerandet av en systemledning. En är att det finns ett externt stöd som inte är personer anställda i regionerna eller kommunerna som hjälper systemledningen att utforska sin roll och funktion. Det underlättar för att skapa samtal som är öppna och där alla i systemledningen deltar på lika villkor. Den externa samtalsledningen bidrar också till att behålla rätt fokus, att dialogen drivs framåt och att man kan prioritera rätt frågor att arbeta med. Att med designmetoder spegla hur samarbete och organisering kopplade till Nära vård bedrivs idag genom att gemensamt utforska en konkret utmaning, utgjorde ett viktigt underlag för reflektion och insikter i gruppen i Västernorrland. Det går inte av det

genomförda arbetet att säga vilken profil eller kompetens den som ger stödet behöver ha men vi bedömer, med stöd av intervjuerna, att Samhällsnyttas kunskap om offentlig styrning av tjänster, innebörden av Nära vård och systemdesign har varit användbara i arbetet. I intervjuerna framhålls också betydelsen av att systemledningen utmanas och att den externa processledningen påtalar när det gemensamma perspektivet får ge vika för andra intressen.

Ett första steg i etablerandet av en systemledning bör vara att gemensamt landa i vad en systemledning är och vad den ska göra. I Värmland gavs den processen mycket tid både teoretiskt och praktiskt. En viktig del i detta är, enligt vår erfarenhet, att det blir tydligt för alla varför en systemledning behövs. Även systemledningens karaktär av informell ledningsstruktur behöver adresseras och konsekvenserna av detta diskuteras. I Värmland prövade vi en inledande modul med ett föreläsningsvis innehåll om bland annat systemteorier, Nära vård och tjänsteproducerande organisationers särskilda förutsättningar. Vi bedömer att det underlaget generellt bidrog till förståelsen av uppdraget men konstaterar också att vissa upplevde det som väl abstrakt. Olika kunskapsnivåer kring vård och omsorgsfrågor bland direktörerna spelade också in i mottagandet. Vi bedömer dock att det behövs någon form av gemensam plattform när en systemledning utvecklas, men att varje systemledning också måste identifiera sina behov av systemledning och hur de ska tillgodoseas. Inledningsvis behöver därför tillräckligt med tid avsättas för dialog om sådana frågeställningar.

Systemledningens arbetssätt

Eftersom en systemledning i hög grad saknar formella strukturer behöver den i stället bygga på förtroende och ömsesidig tillit till att alla



som ingår i den har förmåga att se helhetsperspektivet och vill fatta beslut för alla länsinnevänares bästa. I intervjuerna betonas att det måste finnas utrymme att dela erfarenheter av brister i den egna verksamheten och av misslyckanden med att nå uppsatta mål. Det är emellertid inte det samma som att det bara bygger på personliga relationer mellan de som för tillfället finns i systemledningen. I stället handlar det om att skapa ett klimat av öppenhet och ömsesidig respekt som består även om några individer i systemledningen slutar och nya tillkommer.

"Vi ska lita på varandra – har vi lång BUP-kö ska vi jobba tillsammans, hur kommer vi in tidigare så att få behöver specialistvård. Istället för att skälla på BUP-ledning, det här en gemensam komplex fråga, hur vi ska lösa den?"

I båda länen uppfattar systemledningen att man kommit en bit, men inte hela vägen, med att utveckla ett sådant arbetssätt. Båda uppfattar också att arbetet pågår och bedömer att man kommer komma ännu längre med att utveckla ett arbetssätt som underlättar möjligheten att fatta gemensamma beslut också i svåra frågor. I Västernorrland genomfördes parsamtal mellan mötena i systemledningen. På de träffades två personer som ingår i ledningen tillsammans med facilitator från Samhällsnytt. I intervjuerna framhölls att det arbetssättet skapade trygghet och relation och öppnade upp dialogen på ett sätt som hade betydelse på de gemensamma träffarna. När systemledningen är etablerad kan sådant samtal ske utan externt stöd.

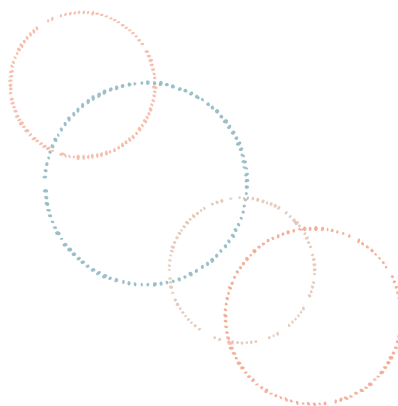
"Parsamtalen har spelat stor roll, de skapade trygghet i mindre konstellationer som man sen kan ta med sig"

Arbetet i systemledningen måste bygga på kunskap om hur systemet fungerar och vilka konsekvenser dess funktion får för personer med behov insatser från kommun och region. Det kan vara lämpligt att varje möte ta avstamp i de mål som har fattats och varför omställningen mot Nära vård är nödvändig för enskilda individer. Att återkomma till frågan

om *varför* kan tyckas tjatigt men har både i själva arbetet och i intervjuerna framhållits som viktigt av deltagarna. Att använda av sig av metoder som användarresor, där patienter och brukares resor i systemet synliggörs, kan vara en metod som ger viktiga insikter. Särskilt i Västernorrland har vi använt oss av just design som ett sätt för ledningen att förstå hur systemet och processer kring Nära vård är uppbyggt och hur de kan förbättras. Sådana arbetssätt möjliggör att kunskap och insikter skapas i systemledningen som utgår från verkliga erfarenheter hos invånare och den vardag som medarbetarna möter, snarare än nedtecknade rutiner, dokument och avtal.

En systemledning bygger på att de som ingår deltar och engagerar sig och är delaktiga i de dialoger som förs. Det är inte realistisk att räkna med fullständig närvaro men om flera väljer att inte delta upprepade gånger är det svårt att utgöra systemledning. Då behövs sannolikt en diskussion om hur arbetet gemensamt kan utvecklas för att upplevas som meningsfullt för alla. Det kan vara lämpligt att lägga in någon eller några längre pauser så att de närvarande har möjlighet att hantera akuta frågor som ständig uppstår i organisationer.

Liksom alla möten bör systemledningens träffar följas upp. Det kan göras enkelt men runda om huruvida man uppfattar att mötet varit till nytta och på vilket sätt. Vad var bra och vad kan göras annorlunda, kan vara frågor som ställs rutinmässigt.



5.

Förslag på uppgifter för den högsta systemledningen

Vi har inom ramen för arbetet identifierat ett antal uppgifter som vi anser att en systemledning ska ha. Systemledningen i Värmland har diskuterat uppgifterna och bedömt att de är relevanta för uppdraget. Uppgifterna är utformade utifrån behoven av balans mellan överblick och konkretion, och med hänsyn till att förhållandet mellan tid, resurser och nytta måste vara rimligt.

Sätta och upprätthålla en kultur som möjliggör omställning.

Omställningen mot en Nära vård kräver nya arbetssätt och ett modigt ledarskap. En del av kulturen måste vara att testa, utforska, spegla och utvärdera samarbetsformer och genomföra piloter. I Värmlands färdplan uttrycks detta som att lärandet ligger i görandet. Det kan handla om att utveckla kommunikation och processer som förstärker samverkan mellan lokal och regional primärvård. Delar av systemet, till exempel några av kommunerna tillsammans med en del av regionen, måste tillåtas att gå före. I en intervju uttrycktes det som att det inte får vara den som vill minst som sätter ribban för vad som kan göras. Det handlar också att premiera rätt beteenden. Alla medarbetare behöver känna att det är efterfrågat av deras chefer att hitta lösningar på problem tillsammans med andra. En miljö där all samverkan måste godkännas av överordnade i flera led skapar inga kreativa lösningar.

"Den som vill minst ska inte sätta ribban för vilken utveckling som bedrivs"

Systemledningens uppdrag är att skapa och främja en sådan kultur som beskrivs i stycket ovan.

För att kulturen ska hållas levande behövs en löpande dialog om vad den betyder i praktiken. Systemledningen behöver dela gemensamma problem och ge varandra stöd i utmanande frågor. Arbetet behöver bedrivas med utgångspunkt från den verklighet man befinner sig i. Regionerna och kommunerna i Värmland och Västernorrland har liksom i övriga landet stora ekonomiska utmaningar. Detta läggs ovanpå svårigheterna att rekrytera personal med rätt kompetens till välfärdens olika verksamheter. Dessa omständigheter kan förhindra omställningen om det leder till ökad kontroll av verksamheterna och mindre samarbete mellan olika verksamheter. Men det kan också utmana regionerna och kommunerna att hitta nya lösningar och andra arbetssätt än de som tillämpats tidigare. För att kulturen ska kunna upprätthållas behövs också öppenhet kring att det kan finnas olika intressen och konkurrens mellan kommunerna och mellan kommunerna och regionen. Kulturarbetet handlar därför i hög grad om mod att prata om vilka hinder det finns för gemensamma lösningar och hur de kan övervinnas. Sådana dialoger behöver också föras mellan systemledning och andra ledningsnivåer i systemet.

Utgå från patienters och brukares erfarenheter

Systemledningen behöver som en del av sitt arbete inkludera olika typer av data om erfarenheter och önskemål från patienter och brukare, för att förstå hur systemet fungerar ur invånarnas perspektiv. Det behöver också kommuniceras till resten av systemet att arbetssätt som handlar om att förstå patienters och brukares erfarenheter, och samskapa tillsammans med dem, förväntas. Metoder för detta kommer troligtvis se olika ut på olika nivåer av systemet. Viktiga komponenter här är att inte göra antaganden om vad patienter eller brukare vill ha, förstå invånarens resa genom systemet och dess sammantagna upplevelse, hitta metoder för samskapande samt ha strukturerade och systematiska arbetssätt för hur patienters och brukares erfarenheter tas tillvara i olika beslutsunderlag.

Följa systemets resultat och leveranser

Ett viktigt syfte med en gemensam övergripande ledningsstruktur är att det möjliggör en uppföljning av om det sker förändringar mot Nära vård, och vilka resultat det i så fall får. Det kan både handla om att följa själva förflyttningen i omställningsarbetet, och att titta på de samlade resultat som skapas för invånare. Detta kan inte ske i varje kommun för sig, eller bara i regionen, utan kräver att det finns en övergripande nivå. Uppföljningens fokus ska inte vara enskilda process- och strukturmått i avgränsade delar av verksamheten, utan syftar till att kunna följa långsiktiga förändringar i systemets samlade leveranser till invånare i behov av vård och omsorg. SKR har presenterat ett ramverk för en sådan uppföljning. Regioner och kommuner kan ta fram regionala och lokala indikatorer utifrån det ramverket. Dessa behöver bygga på en dialog i systemledningen om vilka data som kan användas för uppföljning och vad dessa data kan visa. Ett möjligt steg är att systemledningen väljer ut ett antal datamängder som man vill följa över tid. Att genomföra detta kräver i många fall ett utvecklingsarbete, och att det finns resurser för detta. Vi bedömer att det är rimligt att regionerna tar det ansvaret, men att det sker tillsammans med de kommuner som har kompetens och resurser att bidra.

Ta emot information om hinder i systemet och vidta åtgärder eller uppdra åt andra att vidta åtgärder

En viktig roll för systemledningen är att undanröja hinder så att de gemensamma lösningarna kan utvecklas så nära patienter och brukare som möjligt. Chefer och medarbetare på alla nivåer i systemet behöver vara trygga och ha mandat att fatta beslut om samverkan och gemensamt ansvarstagande. Den högsta ledningens agerande har ett avgörande signalvärde för att sådan kultur ska utvecklas i regionen och i kommunerna. Ibland kommer det ändå att haka upp sig. Då måste det finnas en möjlighet att lyfta frågan till den högsta ledningen för avgörande. Den högsta ledningen måste också kunna ge chefer på andra nivåer i uppdrag att tillsammans lösa problem som uppstår i verksam-

heterna. I en av intervjuerna uttrycks det som att systemledningen inte alltid ska lösa frågan men enas om en gemensam inriktning så att den konkret kan lösas längre ner i systemet. Det behöver därför utvecklas rutiner för hur dialogen mellan de olika chefsnivåerna ska se ut.

Peka ut samverkansforum och ange deras funktion och uppdrag

I båda de län vi har arbetat med finns olika samverkans- och beslutsforum mellan regionen och kommunen. Vissa har funnits sedan tidigare, andra har tillkommit i samband med omställningsarbetet mot Nära vård. För att samverka ska vara effektiv och inte bara stjäla resurser behöver den högsta ledningen vara tydlig med vad den ska vara till för. Systemledningen behöver gå igenom grupperna och ge dem tydliga uppdrag. Det kan också vara så att vissa grupper inte behövs för att samverka att fungera. Det finns också behov av en närmare dialog mellan olika befintliga nätverk. En av de viktigaste uppgifterna för systemledningen är att få systemet att hänga ihop.



6.

Fortsatt utforskande

Vi ser att det finns behov av att fortsätta utforska hur en systemledning för Nära vård kan arbeta i syfte att systemet ska leverera en personcentrerad och sammanhållen vård, där individen ges förutsättningar att ta ansvar för sin hälsa, och där den kommunala och regionala primärvården utgör navet i vårdsystemet. Vi ser att ett sådant arbete skulle kunna inriktas på tre områden.

Konkretisera systemledningens arbete på specifika områden

Utifrån de insikter vi gjort i arbetet med Värmland och Västernorrland skulle fortsatta steg kunna tas för att pröva och ytterligare utveckla systemledningens arbetssätt. Det skulle kunna ske genom att konkret välja ut ett eller två uppgifter för en systemledning att ta sig an. Det skulle till exempel kunna vara att ta fram en gemensam plan för primärvården i ett län, tillsammans med andra samverkansstrukturer och beslutsforum som är relevanta. Arbetet skulle delvis kunna ske med designmetoder där man testar och gör prototyper för att undersöka vilka effekter en sådan plan skulle kunna få för till exempel en vårdcentral och en kommunal hälso- och sjukvårdsverksamhet, och i sin förlängning för patienter och brukare. Genom sådana försök skulle det ges möjlighet att i praktiken ytterligare pröva slutsatserna i den här rapporten och samtidigt få nya insikter.

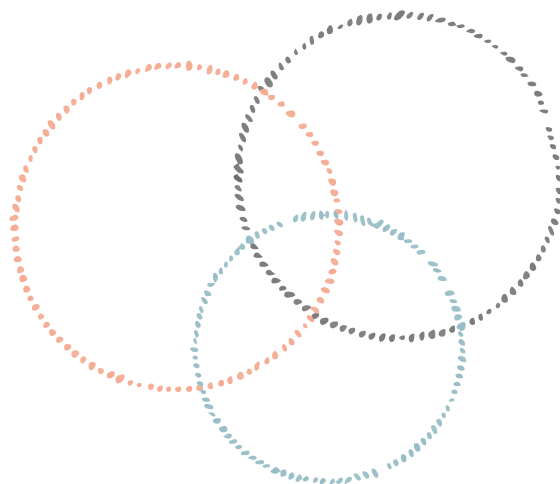
Arbeta för att få systemet att hänga ihop

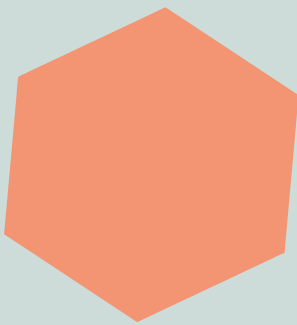
Som vi konstaterat ovan är behovet av att systemet hänger ihop en

av de viktigaste slutsatserna i den här rapporten. Det måste finnas en tydlighet från den högsta ledningen om vilka samverkansforum som finns, hur samverkan uppmuntras i alla delar av systemet och var den följs upp. Olika nivåer behöver känna till varandra och föra en löpande dialog. Det behöver också vara tydligt på vilket sätt systemledningen ska ta emot och bidra till att lösa ut skav och hinder i systemet. Ett fortsatt arbete skulle närmare utforska hur det kan göras och vad som möjliggör respektive hindrar att systemet hänger ihop. Samspelet mellan den högsta systemledningen och andra grupper skulle ha stort fokus, testas och speglas på olika sätt. Arbetet kan ske samordnat med aktiviteterna som beskrivs under den förra rubriken, som att gemensamma planer görs mellan regionen och kommunerna.

Utveckla stödstrukturernas roll och funktion

För att en systemledning ska hålla över tiden måste det finnas stödstrukturer som inte tas in externt, utan som långsiktigt skapar förutsättningar för ett gemensamt ansvarstagande över huvudmannagränserna. Det behöver också pågå ett arbete för att utveckla data och uppföljning om hur omställningen går och vad systemet producerar som en helhet. Stödstrukturerna kan också spela en viktig roll för att systemledningen får del av patienters, brukares och anhörigas berättelser och använder dessa i sin ledning av verksamheten. I det fortsatta arbetet kan utformningen av stödet prövas och utvecklas i nära samarbete med en eller flera systemledningar och de befintliga stödstrukturerna i regionerna och kommunerna.





Referenser

Palmborg Broryd K. (2020). [Att driva omställningen till Nära vård](#). SKR

Samhällsnytta m.fl. (2023). [Systemdesign och öppen policy – inspiration för regioner och kommuner](#)

SKR (2023). Nära vård: [Nära vård | SKR](#) [hämtad 2023-11-20]

Socialdepartementet och SKR (2023). [God och nära vård 2023: En omställning av hälso- och sjukvården med primärvården som nav. Överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner](#)

Vårdanalys - Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2023). [Ordnat för omställning? Utvärdering av omställningen till en god och nära vård: delrapport](#). Rapport 2023:2

The background of the page features several light blue silhouettes of people of different ages and abilities. In the upper left, there is a silhouette of an elderly person with a cane. In the center, a woman is shown in profile, walking. To the right, a child is sitting on the floor. In the lower left, another child is sitting on the floor. The silhouettes are simple and represent a diverse group of individuals.

Rapporten är skriven av Anders Printz och Kajsa Westling. Vid frågor om innehållet kontakta Kajsa Westling kajsa.westling@experiolab.se.

Grafisk formgivning Karin Petrusson och Tobias Wahlqvist.

Publicerad 2024.