

En strategi för samverkan och rörelse

Om Region Östergötlands folkhälsostrategi
Sätt Östergötland i rörelse

David Ekholm & Elin Svensson

Titel: En strategi för samverkan och rörelse: Om Region Östergötlands
folkhälsost strategi Sätt Östergötland i rörelse

Författare: David Ekholm & Elin Svensson

Omslagsbild: Pixabay

Centrum för kommunstrategiska studier

Rapport 2020:2

ISBN: 978-91-7929-853-1

ISSN: 1402-876X

Linköpings universitet

Centrum för kommunstrategiska studier

Campus Norrköping

601 74 Norrköping

Telefon: 011-36 30 00 (växel)

www.liu.se/cks

Tryck: LiU-Tryck, Linköping 2020

INNEHÅLL

FÖRORD	5
FÖRFATTARNAS FÖRORD	7
SAMMANFATTNING	9
1. INLEDNING	13
1.1 Syfte och frågeställningar	13
1.2 Bakgrund: om det regionala folkhälsoarbetet	14
1.3 Disposition	17
2. FORSKNINGSSAMMANHANG	19
2.1 Styrning, välfärd och folkhälsa	19
2.2 Att forma hälsosamma medborgare	20
2.3 Ojämlighet i hälsa	21
2.4 Samverkan för folkhälsoarbete	23
2.5 Civilsamhällets roll i samverkan	24
3. FORSKNINGSMETOD	27
3.1 CKS:s interaktiva forskningsansats	27
3.2 Empiriskt material	27
3.3 Antropologiska policyperspektiv	30
3.4 Analytiskt tillvägagångssätt	31
3.5 Metodreflektioner	31
4. RESULTAT OCH ANALYS	33
4.1 Styrning genom samverkan	33
4.2 Samverkan som potential	37
4.3 Samverkan och ofullbordad potential	40
4.4 Kalibrering mellan olika aktörers mål och intressen	44
4.5 Styrning som strategi	47
4.6 Strategi utan programteori	51
4.7 Etikettering av befintliga praktiker	55
5. DISKUSSION	57
5.1 Identifiera mekanismer som påverkar strategins möjligheter	57
5.2 Att förstå strategin som en inspirationens biopolitik	61
5.3 Kunskapsbidrag och återkoppling till frågeställningar	64
REFERENSER	67

FÖRORD

I den här rapporten presenteras en uppföljning av Region Östergötlands folkhälsostrategi *Sätt Östergötland i rörelse*, som har pågått sedan 2016. Syftet med denna strategi är att stärka ett långsiktigt arbete för förbättrad och jämlik hälsa, genom att öka den fysiska aktiviteten bland invånarna i Östergötland och göra rörelse till en del av människors vardagsliv. En mycket central del i detta arbete utgörs av samverkan mellan Region Östergötland, Länsstyrelsen i Östergötland, länets kommuner och aktörer i civilsamhället.

Rapporten är författad av David Ekholm och Elin Svensson. Forskningsstudien som rapporteras har genomförts i samverkan med Region Östergötland och vi är tacksamma för förtroendet att genomföra detta arbete.

Rapporten beskriver hur *Sätt Östergötland i rörelse* har genomförts och hur arbetet med strategin uppfattas av de samverkande aktörerna. Det innebär att rapporten tar fokus på hur politiska ambitioner om folkhälsa, i form av strategin, sätts i bruk genom samverkan mellan olika aktörer och sektorer. I rapporten förs även resonemang som tar upp frågor om hur styrning för en god folkhälsa tar form i vår samtid. Vår förhoppning är att de kunskaper och insikter som rapporten bidrar med ska komma till användning för aktörer som är involverade i utvecklingen av *Sätt Östergötland i rörelse*, liksom för andra grupper och aktörer som på olika sätt ägnar sig åt praktiskt folkhälsoarbete och arbete för ökad fysisk aktivitet.

Brita Hermelin

Vetenskaplig ledare vid Centrum för kommunstrategiska studier

FÖRFATTARNAS FÖRORD

Denna forskningsstudie hade inte varit möjlig utan ett brett samarbete med personer som på olika sätt bidragit till det arbete som presenteras i rapporten.

Vi vill tacka särskilt Christina von Tell, för närvarande folkhälsostrateg på Västra Götalandsregionen, för hennes viktiga insatser för forskningsprojektet med genomförandet av fokusgruppsintervjuerna.

Vi vill tacka Matti Leijon, Annika Larsson, Lovisa Karlsson och Katarina Åsberg på Region Östergötland för ett bra samarbete, och för deras bidrag i allt från planering av forskningsstudien till praktiska ärenden under forskningsarbetet.

Vi vill tacka alla de respondenter som ville delta i fokusgruppsintervjuerna. Utan deras välvilliga inställning till att dela med sig att kunskaper och erfarenheter hade arbetet inte varit möjligt.

Vi vill tacka Jessica Sjögren, Institutionen för kultur och samhälle (IKOS), och Ann-Charlotte Nedlund, Institutionen för hälsa, medicin och vård (HMV), för vetenskaplig granskning av rapportens manus.

SAMMANFATTNING

Den här rapporten handlar om Region Östergötlands folkhälsopolitiska strategi *Sätt Östergötland i rörelse*. Strategin utgör en ram för ett folkhälsoarbete som genomförs genom samverkan mellan en rad olika aktörer från olika sektorer och organisationer för att bidra till att befolkningen i Östergötland ökar sin fysiska aktivitet. Strategins mål är att sprida kunskap till olika aktörer om varför fysisk aktivitet är viktigt för exempelvis hälsa, jämlikhet, lärande, miljö och tillväxt, att genom inspiration och vägledning skapa positiva attityder hos samverkande aktörer samt att skapa beteendeförändringar hos de människor som deltar i aktiviteter inom ramen för strategin.

Forskningsstudiens syfte är att skapa förståelse för hur strategin har genomförts, hur den uppfattas från olika deltagande aktörer samt att identifiera olika mekanismer i samverkan mellan aktörer som kan påverka huruvida strategin har förutsättningar att nå sina ambitioner. Följande frågeställningar undersöks särskilt: Hur går samverkan till i praktiken och hur upplever olika aktörer denna samverkan? Hur uppfattar olika samverkande aktörer mål och syfte med sitt och andras deltagande i strategin? Vilka delar i samverkansarbetet kan identifieras som mekanismer som påverkar hur strategins ambitioner kan förverkligas? Hur kan verksamheter inom ramen för *Sätt Östergötland i rörelse* följas upp och utvärderas med avseende på att värdera projektets måluppfyllelse? Forskningsstudien bygger på fokusgruppsintervjuer med aktörer involverade i strategin såsom regionpolitiker, regionstabspersoner, kommundienstpersoner, företrädare för organisationer i civilsamhället samt företrädare för en exempelkommun. Analysen tar avstamp i en antropologisk tradition av studier om politiskt beslutsfattande och förvaltning som riktar fokus mot hur policyprocessen är en praktik som präglas av de som deltar i den, deras föreställningar, förmågor och viljor.

I presentationen av rapportens resultat lyfter vi fram hur samverkan sker genom en strategi där olika webbplattformar med exempel på fysiska aktiviteter kan utformas och spridas. Här lyfter vi också hur denna samverkan bygger på hur regionens politiska mål villkorar verksamheten, liksom hur andra aktörer i kommunerna och i civilsamhället aktiveras för att utveckla och bidra med exempel på aktiviteter som kan spridas. Vi visar vidare hur betydelsen av komplementära bidrag från olika aktörer framträder som ett centralt inslag ifråga om hur samverkan beskrivs. I det avseendet betonas inte minst den roll som civilsamhället tillskrivs, som en länk för att nå ut till särskilda målgrupper, som särskilt viktig. Möjligheterna med samverkan gäller framförallt hur olika aktörer kan bidra med olika resurser, kunskaper och insatser. Möjligheterna handlar också om att det innebär ett kostnadseffektivt sätt att arbeta på, inte minst när civilsamhällets organisationer bidrar med att utforma tjänster och aktiviteter för fysisk aktivitet och rörelse. Samtidigt betonas, i relation till samverkan, olika slags hinder för att realisera strategin, hinder som särskilt

betonar de olika politiska, förvaltningsmässiga och organisatoriska villkor som gäller för olika aktörer i regionen, kommunerna och i civilsamhället. Eftersom sådana olika villkor skapar olika förutsättningar för delaktighet blir de viktiga att kommunicera kring. Aktörerna behöver skapa förståelse för varandras olika villkor för deltagande och samverkan, erkänna olika slags intressen och kalibrera mellan konflikterande målbilder för de olika aktörernas engagemang i strategin. I sådan kommunikation lyfts återkommande betydelsen av tillit fram för att möjliggöra samverkan. Analysen visar vidare hur samverkan inom ramen för strategin innebär en särskild form av informell styrning som inte framstår som hierarkisk eller tvingande, utan som opererar mer i termer av inspiration och tillhandahållande av exempel. Strategin *Sätt Östergötland i rörelse* som styrningsform skapar olika möjligheter för de samverkande aktörerna att bidra i folkhälsoarbetet men skapar samtidigt särskilda utmaningar som behöver hanteras. Sådana utmaningar handlar särskilt om otydlighet ifråga om strategins verktyg och medel samt hur dessa ska bidra till de politiska målen om ökad rörelse och fysisk aktivitet. Att strategins övergripande programteori antingen inte är fullt definierad eller framstår som fullt förankrad hos alla samverkande aktörer skapar vissa svårigheter för olika aktörer att tydligt förstå sin roll och de förväntningar som kan riktas mot den från andra aktörer. För att förverkliga högt ställda ambitioner gällande strategin behöver de samverkande aktörerna på ett mer grundläggande sätt förstå sin egen och andra aktörers roller. De behöver dessutom förstå att strategin utgör en förhållandevis abstrakt infrastruktur som ska möjliggöra utveckling och spridning av aktiviteter som goda exempel, mer än att vara en uppsättning befintliga aktiviteter som kan implementeras i verksamhet. Utöver att skapa inspiration och ett icke förpliktigande engagemang, erbjuder strategin dessutom en tolkningsram för enskilda aktörer att förstå sina egna verksamheter och aktiviteter som del i ett folkhälsopolitiskt sammanhang.

Dessa resultat diskuteras fördjupat med fokus på strategins organisatoriska villkor för samverkan, särskilt med fokus på att identifiera de mekanismer som kan påverka möjligheterna att göra verklighet av strategins målsättningar. Här betonas olika aspekter av tydliggöranden kring och särskilt betydelsen av bred förankring av strategins programteori. En förankrad förståelse för relationen mellan strategins medel och mål behöver inte reglera hur aktiviteter för rörelse och fysisk aktivitet utvecklas eller bedrivs, men behöver ligga till grund för en delad och förankrad förståelse för de organisatoriska relationerna kring hur sådana aktiviteter kan utformas på en mångfald av sätt. Dessutom diskuteras hur detta sätt att styra kan förstås – som kännetecknas just av en komplementär idé om samverkan, hur olika aktörer kan aktiveras och styras på avstånd, genom spridning av goda exempel – kan förstås som en inspirationens biopolitik. Med det menar vi en politik som riktar sig mot att skapa hälsa och en livskraftig befolkning genom att använda sig av inspiration som medel och verktyg för att få olika aktörer att engagera sig i detta. Inspirationens biopolitik

framträder som en möjlighet att nå ut till utsatta befolkningsgrupper, genom aktivering av civilsamhällets organisationer. Den framträder också som en möjlighet att bedriva storskaligt och ambitiöst folkhälsoarbete i tider av ekonomisk åtstramning och minskat investeringsutrymme för offentliga verksamheter. Därtill framträder inspirationens biopolitik som en möjlighet att styra utan formella regleringar av de samverkande aktörernas ageranden. Reflektion kring villkoren för samverkan och strategiskt arbete inom ramen för politiska målsättningar är central för att olika aktörer själva ska kunna utveckla verksamhet. I dessa avseenden kan rapporten bidra till strategin *Sätt Östergötland i rörelses* mål att möjliggöra rörelse och fysisk aktivitet hos befolkningen i Östergötland.

1. INLEDNING

Den här rapporten handlar om Region Östergötlands folkhälsopolitiska strategi *Sätt Östergötland i rörelse*. Rapporten tar fokus på hur denna strategi genomförs genom samverkan mellan en rad olika aktörer från olika sektorer och organisationer, för att bidra till att befolkningen i Östergötland ökar sin fysiska aktivitet. Med fokus på hur strategin som politisk ambition sätts i bruk genom samverkan som verktyg är *styrning* av insatser för förbättrad folkhälsa genom strategin *Sätt Östergötland i rörelse* själva ärendet för denna undersökning. Med styrning menar vi i detta sammanhang både organisationen för offentligt beslutsfattande och förvaltning eller implementering och de olika teknologier som blir resultatet av detta och som sätts i bruk för att påverka eller vägleda människor i eller till någon slags utveckling eller förändring. Vi studerar hur olika aktörer arbetar, talar om och uppfattar sitt deltagande i processen, och undersöker hur samverkan mellan olika aktörer tar form och uppfattas, för att med det som grund analysera vilka mekanismer som framstår som särskilt centrala för att förstå möjligheterna att förverkliga de folkhälsopolitiska ambitionerna som vägleder arbetet. Vi studerar den enskilda folkhälsopolitiska strategin och dess utförande och potential. Genom att undersöka denna särskilda strategi får vi också möjlighet att betrakta de mer generella villkoren för ambitiös folkhälsopolitik i en föränderlig välfärdsstat, med nya former för verksamheter och för samverkan.

1.1 Syfte och frågeställningar

Den här rapporten presenterar en forskningsstudie av verksamheten kring strategin *Sätt Östergötland i rörelse*. Studien genomförs under tiden som projektet pågår. Ambitionen med detta sätt att följa arbetet är att kunna bidra med kunskap som kan användas under själva projektets gång. I det avseendet är inte studien en utvärdering av strategins resultat eller eventuella framgångar eller misslyckanden. Studiens övergripande syfte har istället varit att skapa förståelse för hur strategin har satts i bruk, hur den uppfattas från olika deltagande aktörer samt att identifiera olika mekanismer i samverkan mellan aktörer som kan påverka huruvida strategin har förutsättningar att nå sina ambitioner. I denna ambition ligger också att sådan kunskap ska kunna användas av involverade aktörer för att längre fram i arbetet med verksamhetsutveckling på ett meningsfullt och kontrollerat sätt mäta och utvärdera olika delar i strategins utförande och därigenom kunna värdera dess påverkan ifråga om att sätta Östergötland i rörelse. För att på ett meningsfullt sätt kunna följa upp och utvärdera en verksamhet eller en process för att göra verklighet av politiska ambitioner, måste processen för hur dessa ambitioner ska bli verklighet kunna beskrivas i detalj.

Följande frågeställningar vägleder denna studie:

- Hur går samverkan till i praktiken och hur upplever olika aktörer denna samverkan?
- Hur uppfattar olika samverkande aktörer mål och syfte med sitt och andras deltagande i strategin?
- Vilka delar i samverkansarbetet kan identifieras som mekanismer som påverkar hur strategins ambitioner kan förverkligas?
- Hur kan verksamheter inom ramen för *Sätt Östergötland i rörelse* följas upp och utvärderas med avseende på att värdera projektets måluppfyllelse?

Redan här är det värt att notera hur styrning i det svenska politiska systemet sker på olika nivåer, såsom stat, region och kommun, med sina egna ordningar för beslutsfattande och förvaltning. Dessa ordningar ser olika ut på de olika nivåerna med olika traditioner och språkbruk. Rapporten tar fokus på bland annat samverkan mellan regionala verksamheter och kommunala verksamheter där särskilt organisationerna för förvaltning och implementering av politiska beslut präglas av olika syn på den egna verksamheten och dess professionella grund. Bland annat kan den förvaltande funktionen i regionens verksamhet beskrivas som staben och personer som arbetar där som stabspersoner, medan den förvaltande funktionen i en kommun kan beskrivas som förvaltning eller kontor och personer som arbetar där förstås oftast som tjänstepersoner.

1.2 Bakgrund: om det regionala folkhälsoarbetet

I Sverige ansvarar regioner för bland annat sjukvård och folkhälsoarbete. Regeringens övergripande mål inom folkhälsoområdet är att skapa samhälleliga förutsättningar för en god och jämlik hälsa i hela befolkningen, och att de påverkbara hälsoklyftorna ska slutas inom en generation (se Prop. 2017/18:249). I linje med denna nationella ambition kan regioners folkhälsoarbete förstås. *Sätt Östergötland i rörelse* är en regional folkhälsostrategi som antogs av Region Östergötland hälso- och sjukvårdsnämnd 2017 (Dnr: HSN 2017-36). Strategin pågår till 2020.

Östgöta-kommissionens riktlinjer för ökad fysisk aktivitet

I Regionförbundet Östsams (tidigare förbund med Region Östergötland och kommunerna i Östergötlands län) *Folkhälso-politiska policy för Östergötland 2011-2014* (2010) presenterades förslaget att tillsätta en kommission för folkhälsa. Syftet med detta var att belysa och analysera hälsoläget i länet utifrån ett tvärsektorielt kunskaps- och erfarenhetsperspektiv samt utifrån bland annat socioekonomiska-, miljö-, genus-, mångfald-/icke-diskriminerings- och livscykelperspektiv. En sådan kommission, bestående av deltagare

från olika forskningsdiscipliner, politiker och regionala stabspersoner – Östgötakommisionen – tillsattes och arbetade under 2013 och 2014 med att belysa och analysera folkhälsan i länet. I uppdraget ingick även att ta fram rekommendationer på insatser för att skapa förutsättningar för en bättre hälsa på jämlika villkor för alla som lever och verkar i Östergötland.

Östgötakommisionens arbete resulterade i en slutrapport, publicerad 2015, som beskriver resultaten av analyserna och rekommendationer till insatser. I slutrapporten framgår det att kommissionens fokus var att identifiera och analysera "orsakernas orsaker" (Östgötakommisionen 2015, s. 18), det vill säga strukturella faktorer i samhället som påverkar människors hälsa. Där framgår påtagliga skillnader i människors hälsa i Östergötland. I rapporten konstaterades bland annat ett tydligt samband mellan socioekonomisk situation och hälsa. En viktig slutsats i rapporten var därför att jämlikhet i hälsa behöver ges högre prioritet och integreras inom samtliga politikområden, styrdokument och handlingsplaner. Kommissionen identifierade i rapporten fem olika så kallade arenor där detta sågs som särskilt viktigt, och där insatser skulle prioriteras: boende och närområde, fritid och kultur, skola och utbildning, arbete och försörjning, omsorg samt hälso- och sjukvård. Fysisk aktivitet var ett av de områden som Östgötakommisionen identifierade som utmärkande beträffande ojämlikhet i hälsa, och i arbetet för mer jämlik hälsa. Mot denna bakgrund arbetades folkhälsostrategin *Sätt Östergötland i rörelse* fram. Med vägledning i Östgötakommisionens rekommendationer, identifierades ett behov av fortsatt samverkan mellan länets kommuner och Region Östergötland. Region Östergötlands hälso- och sjukvårdsnämnd beslutade den 2015-09-08, Dnr HSN 2015-652, att ge hälso- och sjukvårdsdirektören uppdrag att utarbeta en strategi för ett aktivare Östergötland och att genomföra projektet "Sätt Östergötland i rörelse 2017". Det första steget i uppdraget var att under 2016 i samverkan med andra samhällsaktörer utarbeta en strategi för ett mer fysiskt aktivt Östergötland, en strategi som antogs av Hälso- och sjukvårdsnämnden i januari 2017. Ambitionen var att möjliggöra för olika samverkande aktörer att bidra till ökad rörelse och fysisk aktivitet hos befolkningen. Därtill var syftet att med hjälp av kommunikation som förmedlar och förstärker strategins intentioner, få upp främjandet av fysisk aktivitet på olika aktörers dagordning. Strategin har uttryckligen tre mål. För det första är målet att sprida kunskap till olika aktörer om varför fysisk aktivitet är viktigt för exempelvis hälsa, jämlikhet, lärande, miljö och tillväxt, och även hur denna kunskap kan relateras till olika aktörers uppdrag. För det andra är målet att genom inspiration och vägledning skapa positiva attityder hos samverkande aktörer, som kan bidra till att höja ambitionsnivåer gällande främjandet av fysisk aktivitet. För det tredje är målet att skapa beteendeförändringar hos de människor som de olika aktiviteter som är en del av strategin riktas till. Region Östergötlands ekonomiska och personella resurser för arbetet med strategin har varit begränsade till två personers arbete omfattande mindre än en heltidstjänst.

Betydelsen av samverkan för folkhälsoarbete

Den strategi för ett aktivare Östergötland som togs fram hade ambitionen att få fler människor regelbundet fysiskt aktiva, färre stillasittande och där ojämlikheten i aktivitetsnivå mellan olika grupper skulle minska. I dessa ambitioner ingår dessutom att skapa ökad kunskap, intresse och förutsättningar för fysisk aktivitet och rörelse hos alla oavsett kön, ålder, etnicitet, inkomst, utbildning, eller funktionshinder. Arbetet med strategin utarbetades vidare av enskild uppdragsledare och dennes medarbetare på Regions Östergötlands förvaltning. En viktig förutsättning för strategins arbete uppfattades vara samverkan över sektorsgränser (med det menar vi sektorer såsom exempelvis stat eller offentlig sektor, marknad och civilsamhälle), där förutom Region Östergötland även Länsstyrelsen i Östergötland, länets kommuner och civilsamhälle är samverkansaktörer. Därmed kunde frågan om ökad fysisk aktivitet göras till ett gemensamt ansvar och arbetas med genom samverkan mellan en mångfald av aktörer. Under 2018 undertecknade Region Östergötland tillsammans med ett 40-tal organisationer från civilsamhället en överenskommelse om samverkan (Regional Överenskommelse 2018). Syftet med denna överenskommelse var att dels etablera och förtydliga kontaktytor mellan regionen och civilsamhället, och dels underlätta för att etablera samverkansrelationer civilsamhällesaktörer emellan. Denna överenskommelse har inte någon formell betydelse för strategin *Sätt Östergötland i rörelse*, men överenskommelsen involverar många av samma och liknande aktörer och anger en riktning för betydelsen av samverkan för att möta olika samhällsutmaningar.

Strategin Sätt Östergötland i rörelse

Navet i strategin *Sätt Östergötland i rörelse*, såsom den utarbetats i praktiken, finns idag på webbplatsen sattostergotlandirorelse.nu. Där samlas information om de aktörer som utarbetat strategin och de som står bakom strategin. På hemsidan samlas forskning om fysisk aktivitet, och så kallade "goda exempel" – en inspirationsbank med de insatser, aktiviteter och engagemang som sker inom ramen för *Sätt Östergötland i rörelse*. Därtill finns ett Instagramkonto och en Facebooksida där olika exempel på aktiviteter beskrivs. Där sprids också länkar till information och forskning som rör hälsa och fysisk aktivitet. I det avseendet kretsar inläggen på Facebooksidan kring information om fysisk aktivitet och rörelse och inspiration till detsamma. Det kan handla om forskningsresultat, information från konferenser, teknikutveckling, och olika förebilder som kan inspirera till rörelse och fysisk aktivitet i en bredare mening samt om samhällsinformation såsom möjligheter att ta med cykel på buss eller pendeltåg. De mer konkreta exemplen på insatser och aktiviteter som beskrivs på hemsidan handlar bland annat om hur Prostatacancerföreningen Öst erbjuder sina medlemmar ett gratis träningspass i veckan, hur Råsnässkolan i Motala kör pulshöjande

aktiviteter och gemensam frukost en morgon i veckan innan skoldagen startar, eller hur en barnboksillustratör på uppdrag av Norrköpings kommun har ritat en "fantasieggande" karta över Vrinneviskogen som ska få fler att upptäcka skogen för vandring och lek. På dessa sätt vänder sig informationen och de goda exempel på aktiviteter som ska inspirera till rörelse, till både enskilda människor och befolkningen i Östergötland samt till organisationer såsom föreningar som bedriver eller organiserar verksamheter för rörelse och fysisk aktivitet. Utöver spridning av information och inspiration på webbplatsformen och Facebooksidan sprids goda exempel genom att ansvariga personer på regionens stab organiserar återkommande träffar företrädare för kommunerna, föreningar och andra organisationer runtom i Östergötland för kontinuerlig dialog om villkoren för fysisk aktivitet och rörelse. Det finns alltså i det avseendet ingen bestämd katalog över aktiviteter och projekt i strategin, utan strategin bygger snarare på att utgöra en form för att inspirera till utveckling av aktiviteter och spridande av dessa som goda exempel.

1.3 Disposition

I de inledande delarna av rapporten har vi beskrivit sammanhang, bakgrund, syfte och frågeställningar. I nästa del ramar vi in dessa inledande resonemang i relation till centrala utgångspunkter och till tidigare forskning. Därefter beskriver vi frågor om studiens metod och analytiska ramar. I presentationen av resultat och analys riktar vi fokus dels mot hur *samverkan* beskrivs av deltagande och samverkande aktörer och hur samverkan sätts i bruk, samt dels de specifika villkoren för styrningen i form av en mindre formaliserad *strategi*. Med utgångspunkt i presentationen av resultat och analys lyfter vi fram olika mekanismer som möjliggör eller påverkar möjligheterna att sätta politiska ambitioner i bruk. Därtill för vi olika reflekterande diskussioner med avsikt att förstå denna form av styrning i relation till samtida folkhälso- och socialpolitiska ideal.

Studien bidrar med kunskap om de organisatoriska och förvaltningspolitiska förutsättningarna för hur folkhälsopolitiska insatser kan styras. Denna kunskap sätter inte de hälsomässiga sammanhangen främst, utan tar fokus på institutionella och organisatoriska villkor som olika aktörer behöver ha kunskap om för att arbeta med folkhälsofrågor. Rapporten kan i det avseendet bidra särskilt med att identifiera olika mekanismer i komplexa sätt att organisera folkhälsoinsatser, som påverkar möjligheterna för att sätta politiska viljor och ambitioner i bruk.

2. FORSKNINGSSAMMANHANG

I det här kapitlet beskrivs dels några centrala utgångspunkter och sammanhang för forskningsstudien, och dels tidigare forskning om folkhälsoarbete med fokus på politiska sammanhang och villkor för sådant arbete. De utgångspunkter som presenteras handlar om styrning, välfärd och folkhälsa. Den tidigare forskningen som redovisas handlar, för det första, om forskning som fokuserar beskrivningar av hälsosamma och ohälsosamma beteenden som görs viktiga i olika sociala satsningar, det vill säga, hur människor formas till att leva hälsosamma liv. För det andra handlar det om forskning som behandlar välfärdsstatens påverkan på folkhälsa och hur socioekonomiska faktorer villkorar människors hälsa. För det tredje handlar det om forskning som behandlar samverkan i folkhälsosammanhang. För det fjärde lyfter vi fram den potential som tillskrivs särskilt civilsamhället som samverkanspart för offentlig sektor för att möta samtida social- och folkhälsopolitiska utmaningar.

Folkhälsopolitiska ambitioner – som Sätt Östergötland i rörelse – inbegriper politiska ideal kring hälsa, om hur människor kan fås att vara så friska och må så bra som möjligt. När vi i rapporten diskuterar det empiriska materialet i termer av *styrning* är det just detta som avses. Eftersom Sätt Östergötland i rörelse syftar till att nå ut med ett budskap till grupper som av olika skäl är mer stillasittande än andra, och därmed bidra till att motverka ojämlikhet i hälsa, är det även intressant att betänka arbetet inom strategin utifrån forskning som fokuserar just ojämlikhet i hälsa och hur socioekonomiska faktorer villkorar människors hälsa, samt på att aktivera kommuner och civilsamhälle i samverkan.

2.1 Styrning, välfärd och folkhälsa

Styrning är ett begrepp som på ett övergripande sätt ramar in denna undersökning. Styrning kan förstås på en rad olika sätt, men inom samhällsvetenskapen betonas ofta frågor om hur politiska beslut fattas och görs till konkret verksamhet, det vill säga genom förvaltning (Rothstein 2010). Hur samhället styrs genom politik och förvaltning ser olika ut i olika kontexter och i olika historiska sammanhang, det finns alltså inte en bestämd form för hur samhällen eller människor styrs, utan detta är föränderligt och under kontinuerlig omvandling (Pierre & Sundström 2009). För att förstå hur beslut fattas och implementeras finns en lång rad teoretiska modeller som beskriver det som kallas för policyprocesser (Bengtsson & Melke 2014). Forskning som fokuserar på förvaltning och implementering undersöker ofta formella villkor för lagar, regler eller tillämpning av implementeringsstrategier, direktiv som gäller för hur en förvaltning ska utföra politiska beslut (jfr Bengtsson & Melke 2014). Samhällsvetare har från olika perspektiv emellertid betonat att processer för att sätta politiska beslut i verklighet är komplexa, och det gäller i

synnerhet i tider där styrning bygger på samverkan med olika samhällsaktörer involverade (Danermark & Kullberg 1999).

I Sverige har traditionellt sett staten och den offentliga sektorn, med regioner (tidigare landsting) och kommuner, haft en central roll för att organisera och tillhandahålla välfärd (Wennemo 2014). Detta har varit en central del i en omfattande och ambitiös välfärdspolitik (Hirdman 2000). En rad olika verksamheter, aktiviteter och förebyggande insatser på välfärdsområdet, såsom omsorg, vård, utbildning och sociala insatser, institutionaliseras genom professionella insatser styrda av stat, region och kommuner (Wennemo 2014). Särskilt framträdande här är den aktiva folkhälsopolitiken, som kan förstås som en politik för att skapa en livskraftig och produktiv befolkning. Folkhälsa beskrivs ofta som den samlade hälsan för en befolkning och därmed en angelägenhet och ett mål för samhället, medan hälsa snarare handlar om en resurs för individen (Svanström 2017). Den svenska folkhälsopolitiken kan på flera sätt förstås som central i välfärdsstaten. Styrningen av välfärdsstaten är emellertid föremål för ständig förändring och omförhandling (Larsson, Letell & Thörn 2012; Pierre & Sundström 2009), och detta gäller inte minst med fokus på hur statens centrala roll för styrning i allmänhet har minskat, och hur olika former av samverkan med aktörer från olika samhällssektorer utvecklas (Bengtsson & Melke 2014). I relation till frågor om samverkan har civilsamhället återkommande lyfts fram som en part för offentliga aktörer att samverka med för att möta utmaningar på välfärdsområdet (Axelsson & Bihari Axelsson 2007, 2013; Dahlstedt 2000; Ekholm & Öhlund 2018).

2.2 Att forma hälsosamma medborgare

Folkhälsopolitik har traditionellt vilat på grundläggande idéer om att förebygga ohälsa och sjukdomar, och att individer själva ska spela en aktiv roll i att uppnå och bibehålla en god hälsa och ansvara för sin egen individuella hälsa (Andersson 2012; Smith-Merry 2018). Trots att stora delar av befolkningen får en allt bättre hälsa, att Sverige har både en hög levnadsstandard och en väl utbyggd hälso- och sjukvård, finns det dock fortfarande betydande skillnader i hälsa mellan olika grupper i samhället – och tendensen är att dessa skillnader ökar (Therborn 2016). Det yttrar sig på en rad olika sätt, i allt från tandhälsa, barns psykiska hälsa, benägenheten att röka, risken för suicid, till medellivslängd. Inom en rad olika områden finns det ett samband mellan socioekonomi och hälsa: det finns tydliga, och ofta ökande, skillnader i hälsa mellan grupper med olika livsvillkor och socioekonomisk situation (Rostila & Toivanen 2018).

Många forskare har beskrivit den ökande tendensen att förstå hälsa och hälsoproblem i termer av risker (Andersson 2012; Månsson & Bogren 2014; Phillips m.fl. 2018; Smith-Merry 2018). Förståelsen av hälsa och hälsobeteenden som risker har blivit normaliserade inslag i medicinska och folkhälsopolitiska sammanhang, och därmed i människors vardagliga

praktiker och hälsomedvetenhet (Keane 2009). Forskare har intresserat sig för hur vissa beteenden beskrivs som potentiella problem och risker för individers hälsa, till exempel hur vissa matvanor (LeBesco 2011; Lindsay 2010) eller alkoholkonsumtion (Månsson & Bogren 2014) knyts till individuella beteenden som det är upp till var och en att undvika. När hälsa förstås i termer av risk, kan det på så vis i ökande grad förstås som ett individuellt ansvar, där individer hålls ansvariga för att anta en hälsosam livsstil och att undvika hälsorisker av allehanda slag (Ayo 2012; Keane 2009; Sharon 2015). Sådan individualisering av hälsa och ohälsa kan leda till att de sociala och politiska dimensionerna som påverkar hälsobeteenden blir osynliga i den politiska förståelsen av ohälsa (Phillips m.fl. 2018).

God hälsa beskrivs ofta som viktig för den enskilde medborgaren, men god hälsa är också ett intresse för nationen som därmed på olika sätt agerar för att skapa hälsosamma kroppar (Åkerblom 2019b). Genom att tillskriva medborgare olika slags problem med hänsyn till deras livsstil, skapas "hotfulla berättelser om ohälsa" som bidrar till att disciplinera människor till hälsosamma beteenden (Åkerblom 2019b, s. 50). På liknande sätt har fysisk aktivitet, specifikt genom idrott, ofta beskrivits som en lösning på de sociala problem och utmaningar som moderna samhällen står inför (Österlind & Wright 2014). En grundpremiss i fråga om tilltro till idrott som ett verktyg för bättre folkhälsa handlar om hur vissa kroppar och beteenden beskrivs, och därmed förstås, som goda och hälsosamma (Österlind 2017). Genom att beskriva idrott som en lösning på sociala problem och som ett sätt att uppnå både hälsa och medborgerliga ideal, legitimeras också ingripanden för att forma sätt att uppföra sig på som gynnar nationen (Åkerblom 2019a; Österlind & Wright 2014).

2.3 Ojämlighet i hälsa

Den ojämlika hälsan har olika bestämningsfaktorer. Det handlar om de sociala och ekonomiska villkor och förhållanden under vilka människor växer upp, lever, arbetar och åldras i. Det handlar om deras tillgång till hälso- och sjukvård, skolor, utbildning, arbete och arbetsvillkor eller om hur de bor (Lundberg 2018). En rad studier, såväl svenska som internationella, har visat att en generös välfärd kan påverka folkhälsan och bidra till att minska ojämlikhet i hälsa (Bambra 2006; Benavides m.fl. 2019; Bergqvist m.fl. 2013; Lundberg m.fl. 2015). De nordiska länderna har ofta betraktats som karaktäriserade av en specifik typ av välfärdsstat, där välfärdspolitiken inriktats på att skapa social och ekonomisk jämlikhet och där det sociala skyddsnätet inkluderar hela befolkningen (Esping-Andersen 1990). Välfärdspolitik och socialpolitik påverkar många av hälsans bestämningsfaktorer, inte minst genom de system som bjuds för att hantera hälsa och ohälsa (Bartley m.fl. 1997; Eikemo & Bambra 2008). Störst positiva effekter på folkhälsan har så kallade universella insatser, det vill säga ett väl utbyggt välfärdssystem som erbjuder sina

medborgare välfärdsinsatser av allehanda slag genom livet och som omfattar alla medborgare på lika villkor, snarare än när välfärdsinsatser och sociala insatser riktas mot specifika, särskilt utsatta grupper i samhället (Eikemo & Bamba 2008; Lundberg m.fl. 2008; Rostila & Toivanen 2018). Trots att en väl utbyggd välfärd ofta betraktas som betydelsefull för en god folkhälsa, pekar forskning även på det paradoxala förhållandet mellan att länder med hög välfärd ändå har bibehållit – och många gånger ökat – ojämlikheter i hälsa, på grund av svårigheter att motverka ojämlikhet och fattigdom (Eikemo & Huijts 2009; Mackenbach 2012). I det avseendet är den *relativa* skillnaden mellan socioekonomiska grupper central: socioekonomiskt starka grupper blivit allt starkare, samtidigt som socioekonomiskt svaga grupper blivit allt svagare (Åberg Yngwe & Lundberg 2007).

Internationella studier har visat på att samhällen som är socioekonomiskt ojämlika har lägre förväntad livslängd och uppvisar högre grad av psykisk ohälsa, fetma och spädbarnsdödlighet (Babones 2008; Pickett & Wilkinson 2015; Wagner m.fl. 2017). Så gäller även i svensk kontext där socioekonomiskt utsatta grupper har lägre förväntad livslängd och mer hälsoproblem (Eriksson & Torssander 2008; Fritzell m.fl. 2007; Hederos m.fl. 2018). Det är till exempel stora hälsoskillnader, både psykiska och fysiska, mellan arbetande och arbetslösa grupper (Brydsten m.fl. 2018). Att socioekonomiska faktorer speglar människors och gruppers hälsa handlar även om de hälsorelaterade levnadsvanor som följer socioekonomisk position. Mer privilegierade grupper har, i regel, mer hälsosamt leverne än socioekonomiskt utsatta (Roos & Prättälä 2018).

Internationella studier har tagit fasta på hur ojämlikheter i hälsa, framförallt sådana som visar sig mellan grupper av olika etnicitet, bibehålls genom segregation, och hur tillgång till hälsosamt leverne i termer av hur man äter och rör på sig, villkoras av var man bor (Corral m.fl. 2011; Williams & Collins 2001). I ett svenskt sammanhang lyfts stora kommunala variationer fram i fråga om ojämlikhet och för tidig död (Hartman & Sjögren 2018). Risken för för tidig död är lägre i kommuner med högre välstånd, högre utbildningsnivå och mer positiva livsstilsfaktorer, och det kan förklaras med skillnader i demografi, utbildning, ekonomi och arbetsmarknad, folkhälsopolitik, vårdtillgång och livsstilsfaktorer (Hartman & Sjögren 2018). Den ojämlika hälsan bör därmed betraktas som ett resultat av strukturella snarare än individuella faktorer (Abrahamsson 2019; Elander m.fl. 2009; Marmot & Wilkinson 2006). Med utgångspunkt i att den ojämlika hälsan bottnar i ojämlika levnadsvillkor kan utjämnade levnadsvillkor bidra till mer jämlik hälsa (Lundberg 2018). Insatser bör därför riktas mot en rad olika arenor, såsom barnomsorg, utbildning, arbetsmarknad och socialförsäkringssystem (Lundberg 2008; Vincens m.fl. 2018; Wilkinson 2004; Wilkinson & Pickett 2006).

2.4 Samverkan för folkhälsoarbete

Under de senaste decennierna har samverkan mellan en mångfald av samhällsaktörer kommit att bli ett allt viktigare och vanligare inslag i det samtida välfärdsarbetet (Danermark & Kullberg 1999; Lindberg 2009). Samverkan har fått en självklar status och ses många gånger som nyckeln till gott och framgångsrikt arbete inom och mellan organisationer (Axelsson & Bihari Axelsson 2007, 2013). Denna utveckling kan ses som resultatet av ett samhälle som i allt större utsträckning gått mot decentralisering, privatisering, marknadsorientering och specialisering (Axelsson & Bihari Axelsson 2013; Lindberg 2009). Till följd av utvecklingen har samverkan lyfts som ett sätt att hantera komplexa sociala frågor som spänner över flera områden, såsom frågor om folkhälsa (Axelsson & Bihari Axelsson 2007; Svanström 2017).

Möjligheterna att bedriva folkhälsoarbete med offentliga medel är ofta begränsade även om förväntningar är höga (Elander m.fl. 2009). Insatser riktas ofta mot lokal nivå, och inte minst mot civilsamhälleliga aktörer verksamma på lokal nivå nära människor (Elander m.fl. 2009; Pérez 2013). Folkhälsoarbete är en del av den offentliga och politiskt styrda välfärdspolitiken, men omfattar därtill många aktörer som inte är en del av politiskt styrda organisationer i offentlig sektor (Axelsson & Bihari Axelsson 2007). Den politiska viljan till samverkan bottenar i en förhoppning om att olika organisationer tillsammans kan bidra med kompletterande resurser och kompetenser för gemensamma ändamål, vilket kan antas förbättra kvaliteten i hur service och tjänster utformas (Axelsson & Bihari Axelsson 2007). Genom samverkan ges inte minst politiskt styrda aktörer, såsom regioner och kommuner, möjlighet att mobilisera aktörer från andra sektorer, och utrusta dem med verktyg för att utföra tjänster och service. Det kan innebära att ansvar delas mellan olika aktörer och att verksamheter och aktiviteter kan utformas på lokal nivå utan att karaktäriseras av styrning från en central eller mer överordnad aktör (Andersson 2012; Johansson m.fl. 2015; Thom m.fl. 2013). Samverkan mellan centrala beslutsfattare och företrädare för exempelvis civilsamhälleliga aktörer har över tid blivit allt mer formaliserad (Johansson m.fl. 2015), så även i fråga om samverkan för folkhälsa, där politiska styrdokument, lokala överenskommelser eller samverkansavtal ofta ligger till grund för arbetet (Elander m.fl. 2009).

Forskning om samverkan har ofta intresserat sig för komplexiteten i samverkan. Det gäller inte minst med hänsyn till att respektive aktör går in i samverkansarbetet med olika föreställningar och sätt att tänka. I mötet med andra aktörer riskerar dessa föreställningar att kollidera (Bryson m.fl. 2015; Hall 2005). Även relationer, välvilja och tillit mellan samverkansparter har av forskningen identifierats som viktiga faktorer för fungerande samverkansarbete (Bode & Brandsen 2014; Hunter & Perkins 2012; Vangen & Huxham 2003). Studier har med denna bakgrund antagit en kritisk inställning till samverkan för folkhälsa, med fokus på hur det finns en

ogrundad, oreflekterad tilltro till samverkan (Thom m.fl. 2013). Samverkan kan i det avseendet snarast framträda som ett ändamål i sig själv mer än ett medel för att utföra service och tjänster (Hunter & Perkins 2012). Samtidigt finns det studier som lyft fram nyttan och möjligheterna med samverkan inom ramen för folkhälsoarbete, särskilt med fokus på hur samverkan kan innebära att aktörernas olika röster och perspektiv involveras i arbetet och tas tillvara (Bteich m.fl. 2019).

2.5 Civilsamhällets roll i samverkan

I sammanhang där fysisk aktivitet genom exempelvis idrott betraktas som ett verktyg för att uppnå sociala ändamål och förebygga ohälsa, lyfts ofta civilsamhällets roll fram som särskilt betydelsefull (Ekholm 2016). Det finns en slags förväntan på civilsamhället, inte minst idrottsföreningar, att bidra till samhällsnytta i olika former (Fyrberg Yngfalk & Hvenmark 2014; Österlind 2017). De ekonomiska stöd som civilsamhället erhåller från kommunal sektor kan i och med detta betraktas som en slags ersättning för att civilsamhället ska utföra en verksamhet som kommunen anser sig ha ett intresse av (Lundström & Wijkström 2012). I ljuset av dessa förväntningar har civilsamhället kommit att ses som alternativa producenter av välfärd (Johansson m.fl. 2015). Civilsamhällets aktörer tar på det sättet emot bidrag för att bedriva verksamhet i enlighet med politiskt beslutade förutsättningar och målformuleringar (Öhlund 2016). Att aktörer inom civilsamhället alltmer ses som utförare av välfärdstjänster och service reser samtidigt en lång rad frågor om dess principiella autonomi och självständighet i fråga om att själva få definiera sina mål, viljor och verksamhetsformer (Ekholm 2019b).

Viljan till samverkan kan förstås mot bakgrund av hur civilsamhället antas vara en arena med förmågor att nå ut till medborgarna, vara innovativa samt att det är ett kostnadseffektivt sätt att bedriva välfärd för offentliga aktörer med ständigt krympande resurser (Ekholm & Öhlund 2018). Under 1900-talets välfärdspolitik var civilsamhällets aktörer betydelsefulla särskilt för att ge röst åt utsatta grupper. Civilsamhällets aktörer kunde ingå i dialoger och särskilda råd med offentliga aktörer (Lundström & Wijkström 2012). I svensk kontext har civilsamhälleliga aktörer traditionellt spelat en viktig roll som röstgivare för utsatta grupper (Arvidson m.fl. 2018). Men utvecklingen har alltmer gått mot att samverkan handlar om utförande av olika slags tjänster och service på välfärdsområdet. Inte minst har detta gällt föreningar som håller på med idrott eller andra former av fysisk aktivitet (Ekholm 2019a). Den politiska bakgrunden gällande detta kan synas i en serie av olika utredningar om civilsamhällets roll i välfärdspolitiken (SOU 1987: 33; SOU 1990: 44; SOU 2000: 1; SOU 2007: 66; SOU 2016: 13; SOU 2019: 56). Det samlade budskapet i denna serie av offentliga utredningar gör gällande att det finns alltmer ökande intressen för att undanröja hinder samt skapa incitament för civilsamhällets organisationer att kunna tillhandahålla tjänster

och service, genom olika former av upphandlingar eller partnerskap med offentliga aktörer. De finansiella bidrag som civilsamhället erhåller kan tolkas som alltmer villkorade av politiskt beslutade målformuleringar eller sådant som finansiären har nytta eller intresse av (Lundström & Wijkström 2012; Öhlund 2016).

3. FORSKNINGSMETOD

Den studie som presenteras i denna rapport har genomförts under 2019, främst genom analyser av fokusgruppsintervjuer med olika personer involverade i arbetet med strategin *Sätt Östergötland i rörelse*. Undersökningen och uppföljningen har präglats särskilt av en interaktiv forskningsansats där företrädare för Region Östergötland varit aktiva i att ge uttryck för sina perspektiv. Analysen tar avstamp i en antropologisk metodtradition där policyarbete ses som en social process vilken inte begränsas till formella beslut och dokument utan något som uppstår i konkreta interaktiva sammanhang och processer. I det följande beskrivs hur studiens metodologiska utgångspunkter har sett ut.

3.1 CKS:s interaktiva forskningsansats

Forskningsprojektet präglas av den kritiskt interaktiva metodansats som är central för forskning vid Linköpings universitets Centrum för kommunstrategiska studier (CKS). Det innebär i korthet att universitetets forskare tillsammans med berörd organisation (kommun och region) formulerar forskningsfrågor som är teoretiskt relevanta och som även är praktiskt relevanta för engagerade aktörer. Det innebär vidare en samsyn och samarbete i fråga om datainsamling och dialog kring analys och slutsatser samt vidare samverkan när det gäller att sprida forskningsresultat inom organisationerna och även vidare till andra organisationer i det omgivande samhället.

3.2 Empiriskt material

Undersökningens empiriska material består av fokusgruppsintervjuer. Inom ramen för studien genomfördes totalt fem fokusgruppsintervjuer. Fokusgrupperna leddes av en erfaren fokusgruppleddare som till sin hjälp hade en särskild observatör som hjälpte fokusgruppleddaren att leda samtalet. Båda dessa arbetade inom projektet, men har i övrigt inte arbetat med analysarbetet av det insamlade materialet. Datainsamlingen leddes i sin helhet av projektledaren (David Ekholm), som ansvarade för fokusgrupperna genom att utforma intervjuguiden och förbereda medarbetarna för hur de specifika fokusgrupperna skulle genomföras enligt bestämd rutin. Fokusgrupperna följde en strukturerad intervjuguide. Intervjuguiden baserades på följande teman med följande innehåll:

- Tema: Målsättning(ar)
 - Vad uppfattar ni som målet med *Sätt Östergötland i rörelse*?
 - Vad är relationen mellan *Sätt Östergötland i rörelses* målbild och de mål och ambitioner som ni och era verksamheter/organisationer har med ert deltagande i *Sätt Östergötland i rörelse*?

- Upplever ni att olika samverkande aktörer har olika mål i relation till *Sätt Östergötland i rörelse*?
- Tema: Implementering
 - Hur uppfattar ni att *Sätt Östergötland i rörelse*s ambitioner har nått /ut fram till och varit vägledande för regionala och kommunala verksamheter, och för förbund och föreningar i deras verksamheter?
 - Hur har dessa ambitioner nått ut till enskilda människor och hur de "satts i rörelse"?
- Tema: Samverkan
 - Vad gör ni när ni samverkar med andra aktörer inom ramen för *Sätt Östergötland i rörelse*?
 - Vilka är de andra viktiga aktörerna som ni samverkar med och varför är de viktiga?
- Tema: Framgångar/hinder
 - Vad har varit viktigt för att lyckas med kommunikation och samverkan med avseende på att nå målen med *Sätt Östergötland i rörelse*?
 - Vilka svårigheter och hinder har funnits för att nå målen med *Sätt Östergötland i rörelse*?
 - Vad kunde gjorts annorlunda med *Sätt Östergötland i rörelse*?

Fokusgruppledaren var särskilt angelägen om att alla deltagare skulle få möjlighet att komma till tals och att alla teman i intervjuguiden behandlades. Vid samtliga intervjuer deltog alla respondenter i dialogen. Fokusgrupper bygger på att deltagare, utifrån ett givet ämne, utvecklar sina tankar och resonemang genom att diskutera med varandra. Deltagarna ges utrymme att dela med sig av tankar och erfarenheter, och i dialog ompröva och diskutera kring dessa. På så vis bjuder metoden på möjligheter att komma närmare förståelser av deltagarnas uppfattningar kring ett visst ämne, men också varför de resonerar som de gör (jfr. Bryman 2004). Grupperna delades in efter olika kategorier av aktörer som på olika sätt arbetar med eller har varit involverade i att besluta om strategin *Sätt Östergötland i rörelse*.

De olika fokusgrupperna delades in enligt följande:

- Regionpolitiker. Gruppen med företrädare för den beslutsfattande aktören bestod av politiker med förtroendeuppdrag på regional nivå. Urvalet gjordes genom att identifiera de förtroendevalda som haft betydelsefulla uppdrag och positioner för de beslut som fattats och som legat till grund för beslut gällande strategin. Sju politiker deltog. Deltagarna representerade fem olika partier från både tidigare och nuvarande majoritet och opposition.

- Regionstabspersoner. Gruppen med regionala stabspersoner bestod av personer som på olika sätt deltagit i det praktiska arbetet med att utforma strategin *Sätt Östergötland i rörelse* eller som haft ledningsuppdrag i relation till detta arbete. Urvalet gjordes genom att identifiera vilka stabspersoner som arbetat med frågor som berört strategin. Åtta stabspersoner på Region Östergötland deltog. Dessa arbetade med frågor som rör folkhälsa, kommunikation och sociala frågor i bredare perspektiv.
- Kommuntjänstepersoner. Gruppen av tjänstepersoner för samverkande kommuner bestod huvudsakligen av personer på kommunala förvaltningar som ingår i kommunövergripande nätverk av tjänstepersoner som arbetar med folkhälsofrågor. Urvalet gjordes genom en bred förfrågan till detta redan befintliga nätverk av medarbetare i kommunerna. Sex företrädare för sex olika kommuner deltog vid intervju tillfället (ingen från exempelkommunen, se nedan). Deltagarna kom från både större och mindre kommuner, och kommuner med mer eller mindre engagemang i arbetet med *Sätt Östergötland i rörelse*.
- Civilsamhällesföreträdare. Gruppen av personer från civilsamhället bestod av företrädare för en rad olika föreningar, förbund, brukarorganisationer och andra organisationer i civilsamhället som på olika sätt deltagit i arbetet med strategin. Urvalet gjordes i samråd med strategins ledande tjänstepersoner som hade god översikt över deltagande aktörer i civilsamhället. Åtta respondenter deltog vid denna fokusgruppsintervju.
- Exempelkommunrepresentanter. En kommun valdes ut för en fördjupad studie om hur relationerna mellan region, kommun och civilsamhälle tog form lokalt genom strategin *Sätt Östergötland i rörelse*. Denna kommun valdes ut eftersom det var en av två kommuner som arbetat längst tid och mest fördjupat i relation till strategin. Den andra kommunen som var aktuell avbröt sin medverkan sent under studien. Ambitionen var att fördjupningar skulle göras med två kommuner, vilket därmed inte blev möjligt. Den valda kommunen är en av regionens större kommuner och särskiljer sig från andra kommuner i regionen bland annat genom sin mer omfattande förvaltning. Kommunen, eller kommunens arbete med dessa frågor, kan inte beskrivas som representativ för övriga samverkande kommuner (vilket inte heller varit ambitionen för studiens explorativa ansats). Gruppen av personer från exempelkommunen bestod av dels företrädare för två olika organisationer i civilsamhället, och dels kommunala tjänstepersoner som arbetar med socialpolitiska, kulturpolitiska och folkhälsopolitiska perspektiv på kommunens verksamheter. Urvalet av deltagare i denna grupp gjordes av den kontaktperson på kommunen som ansvarade för arbetet med samarbete

med regionen gällande strategin. Detta urval gjordes för att få med tjänstepersoner som arbetat med strategin. Fyra personer deltog i denna fokusgruppsintervju, varav två kom från organisationer i civilsamhället och två var medarbetare i kommunen.

Fokusgruppsintervjuerna varade ungefär en timme vardera. Totalt deltog vid de fem tillfällena 33 respondenter. Namnen på personerna och kommunerna som nämns i studien är fingerade för att så långt det är möjligt säkerställa konfidentialitet. Tillsammans utgör dessa intervjuer med olika aktörer och personer ett brett underlag för att undersöka hur strategin har uppfattats och hur den har satts i bruk.

3.3 Antropologiska policyperspektiv

I vår analys av arbetet med policyarbetet med *Sätt Östergötland i rörelse* har vi inspirerats av en antropologisk tradition inom studier av policy och offentlig förvaltning (Shore & Wright 1997; Wedel m.fl. 2005) samt problematiserande perspektiv gällande policyprocessens samhälleliga och politiska innebörder (Bacchi & Goodwin 2016). Det innebär att vår analys tar fokus på hur policy talas om, görs i praktiken och vad den sätter igång för processer, istället för att förstå policyprocessen som en linjär och förbestämd form genom vilken politiska beslut på ett rationellt och givet sätt omvandlas till verksamhet och sätts i bruk och får betydelse i människors vardagsliv (Wedel m.fl. 2005).

Policyprocessen, vägen från politiska beslut till konkret verksamhet, är inte neutral och rationell. Sådana processer är knappast linjära, utan inbegriper oförutsedda händelser och en mångfald av förståelser av hur beslut och metoder för att utveckla verksamheter ska förstås. När policyprocessen betraktas som en rationell och linjär fråga om implementering kan den också framstå som opolitisk. Men detta måste ifrågasättas och undersökas – inte minst eftersom det föreställt neutrala och rationella inbegriper maktrelationer och iscensätter politiska innebörder. Det vill säga, i processen att gå från beslut till handling så händer en massa saker som behöver undersökas och där maktrelationer utspelar sig och där politiska praktiker sätts i bruk. Att studera beslutsfattande och förvaltningsprocesser utifrån ett antropologiskt intresse innebär att försöka att förstå hur beslut uppfattas och förstås av olika aktörer som arbetar med att göra verksamhet av politiska beslut. Därmed riktas intresset lika mycket mot hur dessa aktörer tänker och talar som mot hur beslut skrivs fram i formella dokument. Detta blir särskilt viktigt i policyprocesser som involverar aktörer från olika organisationer och sektorer med tillsynes skilda intressen och anledningar till sitt deltagande. Det viktiga att undersöka här är alltså inte just vad för olika slags beslut som fattas och hur de tolkas eller förstås, utan att undersöka hur policy blir till och materialiseras i praktiken genom de komplexa förvaltningsformer som kännetecknar dagens social- och folkhälsopolitiska landskap (Wedel m.fl. 2005).

3.4 Analytiskt tillvägagångssätt

Denna antropologiska och kritiska ambition har väglett analysen av det empiriska materialet. I konkret mening kan analysen av intervjumaterialet beskrivas som en tematisk analys. Det insamlade materialet från fokusgruppsintervjuerna har analyserats genom en tematisk analys (ex. Braun & Clarke 2006). Analysen kan beskrivas i tre huvudsakliga steg.

- (1) Läsning av intervjumaterialet. I ett första skede lästes det samlade intervjumaterialet grundligt av de båda författarna till rapporten. Därefter följde en dialog om materialets innehåll och med fokus att fastställa en gemensam förståelse för det empiriska materialets innehåll, innebörder och sammanhang.
- (2) Tematisering av utsagor. Läsningen följdes av en tematisering av innehållet. Denna tematisering vägledades av en induktiv ansats inramad av forskningsprojektets förbestämda forskningsfrågor och övergripande syfte. De teman som framkom och som strukturerar analysen som presenteras i denna rapport kan beskrivas som empiriskt genererade. Temana är alltså inte givna på förhand, och bygger inte i någon större omfattning på en teoretisk förförståelse eller resultat från tidigare forskningsstudier på detta fält. Den teoretiska förförståelse som kan anges och som präglar studien handlar framförallt om en epistemologiskt konstruktionistisk position som väglett syfte och frågeställningar, där fokus är riktat mot hur olika aktörer upplever och talar om policyprocessen och hur detta tal utgör en viktig kraft i arbetet där själva policyn blir till (konstrueras) (Bacchi & Goodwin 2016). Detta angreppssätt har en särskild anledning, nämligen att undersöka samverkansarbetet och arbetet med policyarbete med blicken riktad mot vad som faktiskt talas om och beskrivs i det specifika empiriska sammanhanget och se det unika i det empiriska fallet som undersöks (Wedel m.fl. 2005).
- (3) Tolkning tematiskt innehåll. I ett tredje steg sökte vi att genom att tolka de olika aktörernas utsagor förstå och se mönster i hur arbetet med strategin dels tillskrevs olika innebörder och dels hur det agerades gentemot eller i enlighet med. I dessa utsagor kunde en rad olika mönster utläsas som betonade olika saker och tydliggjorde både samstämmiga och ibland motstridiga perspektiv (Bacchi & Goodwin 2016).

3.5 Metodreflektioner

Deltagande individer i fokusgrupperna har så långt som det varit möjligt konfidentialiserats för att inte kunna kännas igen av utomstående. Eftersom rapporten redovisar en studie om en specifik verksamhet som är offentlig och känd är det emellertid möjligt för enskilda att identifiera olika funktioner

inom de organisationer som är del av det arbete som undersökts. Aktörer inom exempelvis civilsamhället och deltagande kommuner redovisas också konfidentialiserat. Även här är anonymitet svår att garantera, men vi har strävat efter att skydda respondenterna från att kunna kännas igen i detta avseende. Respondenterna informerades om detta och om hur materialet har behandlats samt om syftet med studien vid en första kontakt samt både skriftligt och muntligt i samband med fokusgruppsintervjuerna.

Det finns en lång rad kriterier för att säkerställa kvalitet i kvalitativa studier (ex. Bryman 2004; Larsson 2005; Patton 2015). Här vill vi lyfta fram några punkter som påvisar att denna studie har genomförts i enlighet med etablerade kriterier för god vetenskaplig standard. Vi har tydligt redovisat frågeställningar och hur dessa genererats och arbetats fram i samråd med företrädare för samverkande aktör, Region Östergötland. Vi har tydligt beskrivit vilka empiriska material som undersökningen baseras på och hur dessa empiriska material har samlats in och bearbetats. Vi har redogjort noggrant för teoretiska utgångspunkter för vår analys, det vill säga på vilka grunder tematisering och tolkning genomförts. Vi har genomfört de olika stegen i nära samarbete och dialog mellan de två rapportförfattarna, men även i samarbete och dialog med andra projektmedarbetare och samverkande part, Region Östergötland. Detta har bidragit till att minimera risken för missförstånd och dåligt underbyggda tolkningar. Tillsammans stärker detta analysens och resultatens tillförlitlighet, i enlighet med bestämda kvalitetskriterier för kvalitativ forskning (jfr. Larsson 2005).

4. RESULTAT OCH ANALYS

Presentationen av resultat och analys är uppdelad i huvudsakligen sju delar. Dessa olika delar behandlar olika aspekter av den slags styrning som beskrivs i intervjuerna och som sätts i bruk genom strategin *Sätt Östergötland i rörelse*. Dels handlar det om hur *samverkan* talas om och blir till, det vill säga om hur olika aktörer ser på hur de samverkar med varandra, vilka slags konflikter och motsättningar som gör sig gällande och vilka möjligheter som lyfts fram, och dels handlar det om de innebörder som tillskrivs *strategi* och hur denna form för styrning gör sig gällande i arbetet med *Sätt Östergötland i rörelse*. Här handlar det inte minst om hur strategin betonar lösare former av styrning genom informella överenskommelser och genom att sprida inspiration och goda exempel. När det gäller *samverkan* i *Sätt Östergötland i rörelse* beskriver företrädare från samtliga sektorer och organisationer – regionpolitiker, stabspersoner från regionen, tjänstepersoner från kommuner och personer från civilsamhälleliga föreningar och organisationer – att det är angeläget att utveckla och fortsätta bygga på de samverkansrelationer som funnits sedan tidigare och de som etablerats inom ramen för *Sätt Östergötland i rörelse*. När det gäller hur utformningen av *Sätt Östergötland i rörelse* tar formen som *strategi* så beskriver respondenterna hur den bygger på en informell styrning där kunskapsspridning och spridande av inspirerande exempel är utmärkande.

Analysen är uppdelad i sju delar och behandlar på ett fördjupat sätt den betydelse som tillskrivs *samverkan* och vilken potential som *samverkan* har för att nå de uppställda målen och vilka hinder som finns för detta. Därtill behandlas den innebörd som tillskrivs arbetet i form av att vara en strategi och de mindre formella former för styrning som detta associeras med.

4.1 Styrning genom samverkan

I fokusgruppsintervjuerna betonas återkommande betydelsen av *samverkan*, att där finns en särskild potential för folkhälsoarbetet genom att olika slags aktörer arbetar tillsammans. Särskilt gäller detta ifråga om hur civilsamhällets aktörer kan involveras som en aktiv kraft i det folkhälsopolitiska arbetet och därmed bli en del i styrningen mot folkhälsa och välfärd.

Samverkan som ett verktyg för politisk styrning

De politiskt förtroendevalda i Region Östergötland framhåller att kommunerna är viktiga samverkansparter i folkhälsofrågor. Detta gäller inte minst i hur de beskriver hur samhället bör byggas för att stimulera individer och befolkningen till ökad fysisk aktivitet, såsom frågor om samhällsbyggnad och samhällsplanering, vilket är kommunala angelägenheter. Det handlar alltså om frågor som regionpolitiker har intresse av, även om det är kommunernas ansvar. Detta framkommer i ett resonemang som förs av regionpolitikern

Susanne, som uttrycker sig kring samverkans roll i relationen mellan politiska möjligheter och viljor:

Samverkan, när vi gör det på den här nivån, då är det ju att vi kallar till möten och sen diskuterar vi någon form av problem, eller någonting som vi vill komma fram till ofta. [...] Vi är ju inte utförare av så hemskt många saker som ligger utanför hälso- och sjukvården och trafiken och så vidare [...] men vi har ju intresse av till exempel att människor rör på sig. [...] Alltså, vi har ju önskemål om att det ska ske saker och ting ute i kommunerna, men vi kan ju inte kräva det. Men vi kan ha en diskussion om det och att det kanske vore bra. (Susanne, politiker, Region Östergötland)

Här beskriver Susanne viljan att människor ökar sin fysiska aktivitet, och i det framträder ett politiskt intresse av att kommunerna ska ta en aktiv roll i att bidra till detta arbete. Samtidigt pekar Susanne på att insatser från kommunernas sida inte är något som regionens politiker kan bestämma över eller kräva av kommunerna. Utifrån den här beskrivningen framstår det, å ena sidan, som viktigt för den politiska ledningen att inte verka kontrollerande eller tvingande i sina relationer till kommunerna när det gäller frågor som regionen själva inte är utförare av. Å andra sidan finns fortfarande politiska viljor och önskemål om att kommunerna ska planera och bygga samhället på sätt som överensstämmer med politiska ambitioner om en god folkhälsa. Här framstår samverkan – att “ha en diskussion” och dialog mellan kommuner och region kring intresset av att öka befolkningens fysiska aktivitet – som ett sätt för politiska företrädare att lyfta sina intressen med företrädare från kommuner, och genom dessa dialoger skapa möjligheter till inflytande över kommunala ansvarsområden. I detta resonemang introduceras en komplexitet i styrningen kring hur regionala beslutsfattare inte kan bestämma över kommunerna, men att kommunerna framträder som en viktig part i att förverkliga regionens politiska ambitioner.

Samverkan med kommunerna framhålls även som speciellt viktig i koppling till de kommunala förvaltningar som är knutna till specifika grupper, eller målgrupper, såsom barn eller äldre. Gällande just dessa grupper uttrycker regionpolitikern Caroline att specifikt de kommunala förvaltningarna utgör viktiga samverkansarenor, genom vilka regionens politiska viljor kan förverkligas.

Jag tänker också, med kommunerna, kring flera av de goda exemplen som har lyfts... [de goda exemplen] har ju handlat om skolor som har gjort vissa projekt [...] för att lyfta både skolresultat men också, tänker jag, för att sätta det här med goda levnadsvanor redan tidigt i livet. Och att både skolor – men även till viss del, tänker jag, inom äldreomsorgen – att det har varit viktiga sam-

verkansarenor eller vad man ska säga. (Caroline, politiker, Region Östergötland)

I citatet framstår det som centralt för Region Östergötland att samverka med länets kommuner i relation till aktiviteter, "goda exempel", som görs inom skolans regi och äldreomsorgen i syfte att inspirera människor till rörelse och ökad fysisk aktivitet. Caroline beskriver till exempel att skolorna är viktiga samverkansparter eftersom det inom skolans värld genomförs aktiviteter som delvis handlar om att "sätta det här med goda levnadsvanor redan tidigt i livet". Här förefaller samverkan med kommunala förvaltningar, och inte minst verksamheter som kommunerna styr över, som ett sätt att öppna upp vägar för regionens folkhälsopolitiska ambitioner att nå fram till specifika målgrupper i specifika verksamheter. Viljan att samverka med kommuner kan på så vis, i sin tur, också ses som ett uttryck för en syn på skolvärldens möjligheter och potential att fostra barn och unga till hälsosamma individer, forma deras tänkande kring hälsosamhet och rusta dem för att fatta beslut som leder till en god hälsa och hälsoutveckling.

Att aktivera civilsamhället

Utöver kommunerna framstår även civilsamhällets aktörer som centrala samverkansaktörer för den politiska ledningen i Region Östergötland. Regionpolitikern Olle beskriver bland annat civilsamhällets organisationer som "den stora kraften" i det generella folkhälsoarbetet. Inom ramen för *Sätt Östergötland i rörelse* ses civilsamhällets deltagande och engagemang som en viktig resurs. Politiska företrädare framhåller att civilsamhället, för det första, bistår med aktiviteter och insatser som bidrar till folkhälsoarbetet genom att bidra till ökad fysisk aktivitet bland befolkningen. I det avseendet ses framförallt olika idrottsföreningar som särskilt viktiga. För det andra beskrivs civilsamhälleliga aktörers deltagande och engagemang möjliggöra mer riktade insatser mot särskilda riskgrupper. Regionpolitikern Olle reflekterar kring relationen mellan politiskt formulerade målbilder och arbetssättet inom *Sätt Östergötland i rörelse*.

Vi har ju ett strategiskt mål som heter strategiskt sjukdomsförebyggande hälsofrämjande förhållningssätt, och det ligger ju under det målet att arbeta på det här sättet. [...] Det handlar mycket om människors livsvillkor, och grunden tror jag för många av oss har varit Östgötakommissionens resultat, som ändå kom 2014, som byggde mycket på att vi såg ojämlikheterna i hälsa och vikten av att ibland också kanske rikta vissa funktioner, men också, samtidigt, jobba generellt. Och det här, *Sätt Östergötland i rörelse*, är ju ett generellt arbetssätt, men att få igång mycket av civilsamhällets arbete i det här – det stämmer väl överens med våra målbilder, målsättningar. (Olle, politiker, Region Östergötland)

De politiska ambitionerna att utjämna ojämlikheter i hälsa handlar, enligt Olle, om att både ha ett generellt och allmänt arbetssätt som riktar sig mot befolkningen i stort, men samtidigt utforma insatser som riktar sig mot specifika grupper. I båda dessa avseenden framstår civilsamhälleliga aktörers deltagande som mycket centralt. En förutsättning för riktade insatser för att få grupper som är mindre fysiskt aktiva i rörelse är att civilsamhällets föreningar och organisationer bedriver idrotts- och rörelseverksamheter som ligger i linje med de folkhälsopolitiska ambitionerna. Dessutom handlar det om att det civila samhällets aktörer anses ha möjligheter att nå samhällets mer stillasittande grupper genom sina verksamheter och aktiviteter – inte minst eftersom medlemmarna i vissa föreningar har begränsade möjligheter till rörelse med hänsyn till olika funktionsvariationer. Här förefaller samverkan som uttryck för en politisk vilja att mobilisera civilsamhällets aktörer och ett sätt att sätta folkhälso- och rörelsefrågan i bruk på lokal nivå. Med utgångspunkt i den politiskt formulerade strategin och i samverkan med andra aktörer bedriver alltså civilsamhället verksamheter och aktiviteter som i sin praktiska karaktär kompletterar regionens övergripande riktlinjer gällande folkhälsoarbete och -uppdrag. Genom att civilsamhället ordnar dessa verksamheter och aktiviteter, tillskrivs också dess aktörer och organisationer rollen som utförare av praktiska verksamheter som sker i strategins namn: civilsamhället får rollen som utförare av policyambitioner. I det avseendet framstår samverkan med civilsamhället som ett sätt för regionen att nå fram med sitt rörelsebudskap till grupper som av olika skäl är mer stillasittande, och därmed som ett medel för att uppnå de politiska ambitionerna om en mer jämlik hälsa.

Samverkan som ett sätt att lyfta civilsamhällets frågor

När vi tittar på hur företrädare för civilsamhället talar om samverkan, så värderas samverkan framförallt som ett sätt att uppmärksamma de specifika frågor som de företräder och driver genom sina respektive organisationer. I följande citat beskriver exempelvis Christina, utifrån sin roll som företrädare för ett förbund som arbetar för människor med funktionsnedsättningar, sin syn på samverkan i relation till den egna organisationens intressen.

Framförallt ser jag ju våra grupper då inom funktionshinder-rörelsen, som förutom då att ha en funktionsnedsättning, för att uppnå en bättre hälsa faktiskt behöver röra på sig mycket mer. Men där ser ju vi många svårigheter, hur vi får till det helt enkelt, i vardagen [...]. Att det finns fler aktörer som faktiskt ser det här, att den här målgruppen kanske behöver mer stöd än andra [...]. Vi kan ju ta alla våra leder vi har, alla slingor, där man kan motionera – men kan personer med funktionsnedsättning verkligen använda de lederna? Det är vårans ingång i det hela. Att hur får vi till att målgruppen med funktionsnedsättning kan ta del av *Sätt Östergötland i rörelse?* (Christina, civilsamhällesföreträdare)

Det här citatet gestaltar dels de svårigheter och villkor som gäller för målgruppen med funktionshinder, och dels vikten av att fler aktörer görs uppmärksamma på och medvetna om dessa villkor och hinder. Här framstår samverkan för företrädarorganisationen som ett verktyg för att synliggöra den egna målgruppens villkor. Detta görs genom att ge röst åt denna grupps intressen för exempelvis regionala och kommunala aktörer, för att synliggöra den egna gruppens villkor och problematik. Detta kan förstås i relation till de politiska aktörernas intressen att samverka med civilsamhällets organisationer som ett sätt att nå ut till de människor som är aktiva där. Företrädare från civilsamhällets organisationer pekar genomgående på att de, i egenskap av samverkanspart, kan bidra med värdefulla perspektiv och erfarenheter som bidrar till att möjliggöra rörelse och fysisk aktivitet, och på så vis främja den politiska ambitionen om en mer jämlik hälsa. Här framstår civilsamhällets engagemang som en förutsättning för att nå ut till särskilda befolkningsgrupper, och därmed för att regionens målbild ska förverkligas.

4.2 Samverkan som potential

I talet om samverkans potential för att möjliggöra rörelse och fysisk aktivitet hos befolkningen och därmed bidra till förbättrad folkhälsa, betonas särskilt möjligheterna till kunskapsutbyte. Olika aktörer har olika kunskaper som antas kunna bidra på olika sätt i arbetet. Men i talet om samverkan lyfts också ekonomisk nytta ifråga om resurseffektiv hushållning fram, samt möjligheterna för att givet begränsade ekonomiska ramar använda olika aktörers kunskaper och erfarenheter för att vara innovativa i arbetet med att möjliggöra rörelse och fysisk aktivitet.

Möjligheter till kunskapande och kunskapsutbyte

Återkommande i intervjuerna uttrycks hur samverkan och möten mellan olika aktörer i *Sätt Östergötland i rörelse* bidrar till att utbyta kunskap som krävs för att bemöta komplexa frågor och problem i relation till folkhälsa. Kunskapsutbytet handlar om hur man kan inkludera olika perspektiv på rörelse. Anita, som arbetar på staben på Region Östergötland, berättar om sina upplevelser kring hur samverkan har inneburit insikt i hur andra aktörer arbetar med frågor om rörelse och fysisk aktivitet.

Det här [*Sätt Östergötland i rörelse*] tycker jag har varit ett sånt exempel där vi har hittat ingångar, och det kanske finns fler... Jag menar att man faktiskt funderar över det i organisationen [...]. Det är också roligt! Eller hur? Alltså att få insikt, såhär, "jaha ni gör så? Ja, just det, det har jag inte tänkt på"... Och förhoppningsvis kan ju vi bidra med samma liksom, att "jaha jobbar ni med det?" (Anita, stabsperson, Region Östergötland)

I citatet beskriver Anita att samverkan i *Sätt Östergötland i rörelse* har skapat "ingångar" till samverkan, men också till nya förhållningssätt till och nya sätt att förstå det egna arbetssättet. Det som kommer till uttryck här handlar alltså om att strategin dels har öppnat upp för att knyta nya kontakter och låta nya samverkansrelationer att växa fram, och dels har utgjort en bas för meningsfulla erfarenhets- och kunskapsutbyten mellan aktörer och sektorer. De dialoger som skapas i samverkan framstår alltså som mycket värdefulla, inte bara för det gemensamma målet som man samverkar kring – att få fler östgötar i rörelse – utan även, i enlighet med citatet ovan, för att bidra till reflektion kring den verksamhet man själv befinner sig i.

Samverkan handlar också, enligt beskrivningar från flera aktörer, om att lyfta frågan om rörelse i flera forum. Tjänstepersonen Monica i F-stads kommun menar bland annat att samverkan inom ramen för strategin har rent praktiska effekter, att det blir möjligt att se till "att ungarna hoppar och skuttar mer strukturerat i skolan under lektionstid". Men samverkan bidrar därtill till en mer strategisk utveckling, bland annat ifråga om samhällsbyggnadsfrågor och hur man bygger ett samhälle som stimulerar till rörelse. Att samverkan inriktas både på praktisk verksamhet och strategisk utveckling blir ett sätt att ta ett bredare grepp om komplexa frågor och lyfta dem i de sammanhang där de samverkande aktörerna arbetar. Denna uppfattning delas av företrädare från civilsamhällets organisationer, kommunala tjänstepersoner, regionala stabspersoner och Region Östergötlands politiska ledning. Det finns en stark tilltro till samverkan som arbetsform och till de samverkande aktörernas möjlighet att tillsammans arbeta mot den gemensamma målsättningen om ett Östergötland i rörelse.

Ekonomisk hushållning av begränsade resurser

Bilden av att samverkan möjliggör ett kunskapsutbyte och skapar en plattform där olika aktörer, med sina olika kompetenser, kan träffas och dela kunskap, kommer till uttryck även när det gäller ekonomi. De ekonomiska resurserna för *Sätt Östergötland i rörelse* framstår som begränsade. Även om de ekonomiska resurserna är begränsade ses detta inte nödvändigtvis som ett problem. Detta gäller främst med hänsyn till att ambitionen med strategin inte handlar om att bygga upp nya rörelseverksamheter. Istället handlar strategin om att hitta samverkansformer mellan olika aktörer som bidrar till att inspirera människor till rörelse och etablera en ny rörelsekultur. Det är alltså främst samverkan, och inte ekonomiska resurser, som driver *Sätt Östergötland i rörelse*. Flera aktörer lyfter dessutom den ekonomiska nyttan med samverkan inom ramen för strategin. Anders, som företräder en organisation som verkar för att främja natur- och friluftsliv, uttrycker sig på följande sätt:

Sen är det väl bra det här tänker jag, som man också visat på – vad är det för vinst då? Som vi gör gemensamt genom både regionen

och organisationerna och för personerna som bor i Östergötland. Ja, den måste ju också vägas in på något sätt [...]. För oss blir det ju en väldigt liten insats egentligen ändå som vi behöver, som sen kan ge jättemycket tillbaka egentligen i form av minskade kostnader, framförallt inom sjukvården (Anders, civilsamhällesföreträdare)

I citatet illustrerar Anders hur samverkan mellan olika aktörer, genom små insatser från respektive part – men gemensamt – kan generera viktiga ekonomiska och sociala vinster som gynnar såväl de samverkande aktörerna som människor i Östergötland. I citatet förtydligas civilsamhällets roll som utförare av aktiviteter och verksamheter inom ramen för strategin. Här betonas att små insatser av civilsamhället kan skapa stora ekonomiska besparingar för samhället i sin helhet. Beskrivningen poängterar hur aktörernas insatser, på sikt, kan resultera i minskade kostnader för sjukvården. Just detta är en återkommande idé bland flera aktörer om nyttan med *Sätt Östergötland i rörelse* och görs till ett centralt argument för samverkan. Tanken om att förebygga och minska riskerna för att människor blir sjuka på grund av ohälsosamt leverne och för lite rörelse, ligger till grund för att uppmärksamma verksamheter som bidrar till rörelse, vilka på så vis kan bespara hälso- och sjukvården de framtida kostnader som sjuka människor innebär. Det som ges uttryck för här är alltså en återkommande idé om att goda följder i form av samhällsekonomiska vinster, eller snarare, minskade kostnader för hälso- och sjukvården, och minskat mänskligt lidande kan komma ur samverkansarbetet och aktörernas gemensamma krafter, utan att för den sakens skull kräva stora resurser från respektive enskild samverkanspart.

Kostnadseffektivitet i civilsamhällets utförarskap

Genom samverkan kan civilsamhället frammanas som utförare av de praktiska verksamheter som sker i strategins namn. Tidigare har beskrivits att civilsamhälleliga aktörer pekar på den ekonomiska nyttan med samverkan, där små insatser kan bidra till stor nytta genom att främja hälsa och förebygga sjukdomar. Ett liknande perspektiv görs gällande bland regionens politiska företrädare. Bland annat uttrycker Daniel att det hälsofrämjande arbetssättet i samverkan “kan generera stora samhällsvinster, inte minst när vi är inne i en ekonomiskt ansträngd situation”. På ett liknande sätt beskriver Olle att politikens roll handlar om att använda civilsamhället för att bidra till politiska mål på ett resurseffektivt sätt.

Men då måste vi ju uppmuntra sånt arbetssätt, och det är väl det här som är blir som ett tredje ben i det här, dels med de egna aktionerna och de förebyggande verksamheterna, men sen också att använda... att vi är med och inspirerar civilsamhället. Och jag skulle vilja gå ännu längre sen, om man kan hitta formerna för

att det även i överenskommelsen med pensionärsorganisationer och med funktionsrättsrörelsen, att vi diskuterar det här att kan det ingå i våra... Vi ger ju dem pengar och resurser för att de ska bedriva verksamhet (Olle, politiker, Region Östergötland)

Här beskriver Olle att politiken kan "uppmuntra" och "inspirera" civilsamhället i enlighet med regionens riktlinjer för ett preventivt förhållningssätt till hälso- och sjukvård (som betonar att preventivt arbete är "ett viktigt strategiskt vägval i syfte att upprätthålla och utveckla en god och kostnadseffektiv hälso- och sjukvård" (Insatser kring levnadsvanor och hälsa 2018, (HSN 2018-748) s. 10). Olle anser dessutom att detta arbete kan förankras ytterligare genom den överenskommelse för samverkan som slutits mellan Region Östergötland och civilsamhälleliga aktörer i länet. Beskrivningen sätter således ljus på den politiska viljan till att civilsamhället är engagerat och deltagande i folkhälsoarbete. Ett engagerat civilsamhälle anses bidra till att grupper som av olika skäl är mer stillasittande får mer och bättre möjligheter att röra på sig och därmed även blir friskare, vilket kan fungera kostnadsbesparande för regionen. En annan infallsvinkel på detta handlar om att insatser som sker i civilsamhällets regi inte belastar regionens budget: att "uppmuntra" och "inspirera" civilsamhälleliga aktörer till att utföra aktiviteter för folkhälsa och för ett samhälle i rörelse fungerar som ett sätt för politiken att uppfylla sina mål utan att själva finansiera aktiviteterna. I citatet beskriver Olle även att regionen ger "pengar och resurser" för att civilsamhället ska bedriva verksamhet, vilket synliggör hur civilsamhällets organisationer uppfattas som utförare av en tjänst samtidigt som det är underförstått att denna tjänst inte endast utförs med den ekonomiska ersättningen som anledning, utan genom att dessa organisationer företräder och är förankrade i grupper av människor som regionen vill nå ut till.

4.3 Samverkan och ofullbordad potential

Trots att samstämmigheten kring de möjligheter för utveckling som styrning genom samverkan antas kunna ge, lyfts i intervjuerna också fram en rad olika villkor för denna samverkan och även hinder som leder till samverkansformens ofullbordade potential. Det handlar här om hur kommunerna som ansvarar för många viktiga områden av betydelse för folkhälsoarbetet inte alltid utgör en tillgänglig kontakt för aktörer i civilsamhället, men även för kommunerna att deras handlingsutrymme ramas in av olika politiska målbeskrivningar. Därtill beskrivs återkommande hur samverkan mellan olika aktörer blir beroende av enskilda personer, vilket kan hindra långsiktig samverkan.

Kommuner som kontaktyta för samverkan

Bland civilsamhälleliga företrädare berättas återkommande om vikten av att etablera kontakter med kommunerna, snarare än med regionen för

verksamheter som kan bidra till rörelse och fysisk aktivitet. Anders, som är företrädare för en organisation som verkar för att främja natur- och friluftsliv, beskriver betydelsen av kontakter med kommuner, som att "då är det ju kommunerna som är jätteviktiga [...] att se till att det blir förutsättningar – alltså grönområden och natur nära boenden och såna saker", och därför vill man "jobba med så att kommunerna tar hänsyn till det ordentligt när man bygger nya områden till exempel". Civilsamhället beskrivs kunna samverka med kommunerna för att påverka de praktiska förutsättningar som rör verksamheterna, och som huvudsakligen är ett kommunalt ansvar (exempelvis hyra lokaler eller anpassa idrottsanläggningar). Behovet av samverkan med kommunerna bottnar på så vis till stor del i att det helt enkelt behövs för att kunna värna de intressen som respektive organisation eller förening företräder. Ingrid, som företräder ett förbund för personer med funktionsnedsättningar, beskriver att "det känns när man har varit ute och resonerat om det här, framförallt när man har försökt att påminna kommunerna om att 'den här bilden, den här strategin, finns ju nu som vi ska jobba efter'". Ingrid får i det här citatet uppmärksamma kommunen på att kommunen behöver underlätta för civilsamhället att kunna bedriva verksamhet som svarar mot regionens folkhälsopolitiska ambition. I beskrivningen refererar Ingrid till hur kommunen har svarat att "jaja, men det är regionen, det är inte vi" som ska arbeta med denna policy och strategi. Här framkommer det att Ingrid upplever brister i samverkan med kommunerna. Dessa brister bottnar i en upplevelse av att inte få gehör för organisationens intressen. Det kan förstås i relation till tidigare beskrivningar om att samverkan, utifrån civilsamhällets perspektiv, framförallt ses som ett instrument för att synliggöra och lyfta de frågor och intressen som är knutna till respektive organisation. De civilsamhälleliga aktörer som berättar att de upplever bristande samverkan med kommunerna klargör genomgående att de önskar bot på detta i form av utvecklade samverkansytor och mer engagemang från kommunernas sida. Här uttrycks starka förväntningar på kommunernas potential som samverkansaktörer, förväntningar som ramas in av en föreställning om att samverkan kan bidra till att kommunerna får ökad förståelse för och medvetenhet kring de rörelserelaterade utmaningar och intressen som civilsamhällets organisationer företräder.

Konflikt mellan samverkansambitioner och lokala villkor

Alla kommuner i regionen har inte fattat formellt beslut om att ställa sig bakom strategin. Detta gör att förväntningar om att kommunerna ska bidra till arbetet inte alltid kan realiseras. Återkommande beskrivningar från civilsamhälleliga organisationer handlar om deras bild av att de flesta kommunerna inte formellt ställt sig bakom *Sätt Östergötland i rörelse* - något som i beskrivningarna knyts till att kommunerna antingen inte är tillräckligt intresserade av strategin, eller att de inte inser dess nytta och potential. Företrädare från flera kommuner

hänvisar å sin sida till att det inte är enkelt att ställa sig bakom strategier, utarbetade av andra aktörer, därför att strategin måste fungera med de lokala villkoren och förutsättningarna samt den politiska ambitionen på kommunal nivå. Jenny, som arbetar med folkhälsofrågor i en kommun, formulerar sig på följande sätt i fråga om att "ställa sig bakom" strategin:

Det är bara [E-stads kommun]... väl... som har ställt sig bakom strategin på kommunal nivå? Och det säger ju någonting också [...]. För jag tänker att jag skulle jättegärna vilja att vi har ställt oss bakom, men det säger någonting om att det är inte helt enkelt att bara ställa sig bakom en strategi, för att ibland går den liksom inte in i våra styrmodeller och allt som finns i varje organisation. (Jenny, tjänsteperson, B-stads kommun)

Jenny sätter fingret på en central fråga som gäller organisatoriska förutsättningar, nämligen att kommuner i första hand förhåller sig till de styrmodeller och styrdokument som finns inom den egna organisationen. Dessa är, enligt citatet, inte alltid förenliga med styrdokument och strategier som formuleras av aktörer utanför den egna organisationen, såsom Region Östergötlands *Sätt Östergötland i rörelse*. De lokala förvaltningsmässiga villkoren kan hindra kommunerna att ställa sig bakom strategin. Magdalena, som arbetar med sociala hållbarhetsfrågor i en kommun som formellt sett inte har ställt sig bakom strategin, men som ändå jobbar med mål som i många avseenden överensstämmer med strategins ambitioner, beskriver de *inre* och *yttre* förvaltningsmässiga villkor som finns att förhålla sig till:

Om man som kommun har ett eget styrsystem med vad som får vara inne i den där lilla snurran, om det då kommer ett regionalt styrdokument som vi kanske då tycker att "det här vill vi haka på" – om det inte passar in i snurran så kan det vara svårt att få in strategin. Så att det är väl det som känns väldigt bra, för nånstans så är ju inte *Sätt Östergötland i rörelse* grunden till att [vårt idrottspolitiska program] är genomförd, för vi har ju haft ett gammalt idrottspolitiskt program, men som tur var så kom de ju väldigt samtidigt. Och genom att skapa det styrdokumentet hos oss, då fick ju vi in det som ett eget styrdokument i den snurran som vi är tillåtna att ha. (Magdalena, tjänsteperson, G-stads kommun)

Av Magdalenas beskrivning framgår att den regionala strategin *Sätt Östergötland i rörelse* inte är förenlig med de kommunala styrdokument som finns inom den kommunala organisationen, men genom att arbeta utifrån ett lokalt styrdokument som nära angränsar de målbilder och visioner som finns i *Sätt Östergötland i rörelse* förhåller man sig till regionens strategi trots att man rent formellt inte ställt sig bakom den. I det avseendet handlar kommunens

interna organisation och mål om *inre* villkor, medan regionens förväntningar, ambitioner och strategi utgör ett *yttre* villkor. Citatet ger således uttryck för ett möjligt förhållningssätt i relation till situationer då inre och yttre villkor inte är förenliga.

Samverkandets personberoende

Ett centralt tema i intervjuerna, återkommande bland samtliga aktörer, handlar om hur viktiga "eldsjälarna" är för dels upprätthålla samverkan mellan de olika aktörerna, och dels för att sätta verksamheter i bruk som kan bidra till ökad rörelse och fysisk aktivitet. Eldsjälar beskrivs vara personer som brinner för rörelse och som engagerar, entusiasmerar och skapar olika slags insatser för fysisk aktivitet, eller som driver frågan på strategisk tjänstepersons- eller stabspersonsnivå i region eller kommun. Johan, som är verksam i en organisation som företräder grupper med funktionsnedsättning, beskriver till exempel att dessa personer "får fart på saker" och är drivande i arbetet med strategin. Samtidigt bär bilden av "eldsjälarna" på fler dimensioner, något som regionpolitikern Daniel sätter fingret på i följande beskrivning:

Det vanskliga i det, förutom att det är väldigt bra, det är ju att det bygger på en eldsjäl, och bygger inte på en struktur. Och en eldsjäl kan försvinna och då faller allt pladask. Och det vill man ju inte att det ska göra, i alla fall inte om man permanentar ett sånt här välfungerande koncept. Så jag tror just implementeringsmässigt hade man ju velat ha det mer, ja, ett fast fundament och inte på en enskild person (Daniel, politiker, Region Östergötland)

Liknande beskrivningar som denna framkommer i flera intervjuer, där man hänvisar till specifika nyckelpersoner som "bär" *Sätt Östergötland i rörelse*. Det starka engagemanget anses, å ena sidan, innebära att det blir action av strategin; å andra sidan innebär det att strategin hänger på, och i viss mening hålls levande av, just dessa personer. I citatet lyfter Daniel fram en slags konflikt mellan engagemang och struktur. Att ett initiativ är beroende av en enskild person ses som ett uttryck för avsaknad av organisatorisk struktur. Tjänstepersonen Tomas, som arbetar i den kommun som formellt ställt sig bakom strategin – E-stad – lyfterframsinkommunkommunstyrelseordförande som en särskilt engagerad person. Denne är också ordförande i ett kommunalt folkhälsoråd, "vilket gör att det då blir liksom en autobahn in i att vi ska ställa oss bakom [strategin]". Det sänder alltså signaler om att strategin inte bara är beroende av enskilda eldsjälar och nyckelpersoner – ytterligare en tolkning är att den också är beroende av att personer på viktiga poster i den kommunala organisationen eller i andra viktiga organisationer har ett stort intresse för att arbeta med frågor om hälsa och ökad rörelse.

Christina, som företräder ett förbund som arbetar för människor med funktionsnedsättningar, delar bilden av att strategin som sådan till stor del hänger på några specifika personer.

Sen är det givetvis så att vi skulle behöva ha mer struktur i det, att det inte hänger på mig och några till, att det hänger på några personer, utan att vi strukturerar upp samverkan, att vi har de här brukarråden eller vad vi nu kallar det, där vi ses med jämna mellanrum och tar upp viktiga frågor. Nu är det lite ad hoc kan man säga (Christina, civilsamhällesföreträdare)

Återigen omtalas en konflikt mellan struktur i organisationen och personberoende initiativ. I synen på hur policy kan förverkligas ses organisatorisk struktur som en viktig förutsättning. Samtidigt utgör relationer och personliga kontakter en del i hur samverkan organiseras. Anders, verksam i en förening som arbetar för att främja natur- och friluftsliv, pekar på att samverkan är "lättare med kontakter och personliga kontakter". En annan aspekt av kontakter handlar om hur samverkan inom ramen för strategin företrädesvis sker med organisationer som civilsamhällets aktörer redan innan strategin hade etablerade kontakter och formaliserade relationer med. Det kan ses som en indikation på att samverkan underlättas av formaliserade strukturer och former. Här kan det lyftas fram hur flera aktörer menar att de saknar strukturer för samverkan inom ramen för *Sätt Östergötland i rörelse*. Bland annat ses kontakter med kommunerna som bristfälliga från civilsamhällets sida. Men det handlar också om flera olika aktörers mer generella vilja att formalisera samverkan ytterligare. Sådan samverkan skulle kunna stötta upp både redan etablerade kontakter, men också underlätta för att etablera nya former för samverkan och relationsskapande.

4.4 Kalibrering mellan olika aktörers mål och intressen

Ett sätt att hantera och överkomma de olika hinder och villkor för framgångsrik samverkan som lyfts fram handlar om att kalibrera olika aktörers intressen och mål med varandra. Det behöver inte innebära total samstämmighet ifråga om varför man vill bidra till det gemensamma arbetet, men det innebär åtminstone att olika aktörer skapar förståelse för varandra villkor och viljor. Här framstår former för kommunikation och tillit till varandra som särskilt centralt.

Olika intressen i det gemensamma arbetet

Regionens förebyggande och folkhälsopolitiska ambitioner är en central utgångspunkt för strategin. Även om inte alla kommuner formellt har ställt sig bakom att arbeta efter strategin, så är alla aktörer – kommuner och organisationer i civilsamhället – generellt överens om att strategin skapar inspiration och möjligheter för att utforma verksamheter som ska bidra till rörelse och fysisk aktivitet. Politikern Daniel lyfter fram de olika aktörernas gemensamma inställning i följande citat.

Vi vill bryta ohälsa i ett tidigt stadie, det ska inte hinna eskalera till sjukdom. Helst ska inte ohälsan komma upp överhuvudtaget, utan du ska ha ett hälsosamt liv. Och det är ju det som *Sätt Östergötland i rörelse* handlar om – att förebygga, att vara hälsofrämjande. Så det ligger helt i linje med den politiska intentionen hos, skulle jag säga, samtliga partier egentligen (Daniel, politiker Region Östergötland)

I intervjuerna med företrädare från samtliga sektorer beskriver de sin syn på målen med strategin på likartade sätt, att det handlar om att samverka och mobilisera kraft för att Östergötlands befolkning ska öka sin fysiska aktivitet och förbättra folkhälsan. Det är dock inte obetydligt i sammanhanget att de intervjuade parterna företräder aktörer från olika sammanhang och med olika villkor. Detta kan bli synligt ifråga om hur några av de civilsamhälleliga aktörerna ser strategin som ett sätt att förbättra egna möjligheter och få bättre förutsättningar för rörelse för de grupper som de själva företräder. Regionens politiker och stabspersoner fokuserar på motsvarande sätt på de potentiellt följda hälsovinster, vilket i förlängningen anses ha kostnadsbesparande effekter i form av minskade sjukvårdskostnader. Olika perspektiv är alltså inte entydigt knutna till respektive aktör, men de görs mer eller mindre centrala i aktörernas beskrivningar. Inte minst framkommer aktörernas fokus och intressen i hur de berättar om relationen mellan målen med *Sätt Östergötland i rörelse* och de målbilder som finns i organisationerna i övrigt.

Bland civilsamhällets aktörer kommer flera beskrivningar kring relationen mellan målen i strategin och målen med den egna organisationen till uttryck. Vissa organisationer – närmare bestämt de som arbetar med idrott, rörelse och natur- och friluftsliv – menar att målen med *Sätt Östergötland i rörelse* stämmer väl överens med organisationernas egna målbilder och ambitioner. Therese, som är verksam i en organisation som jobbar för idrottslivet, säger att “för vår del stämmer ju de här målen jättebra överens med idrottsrörelsen, det är ju det vi vill – att alla ska kunna röra på sig”. Andra organisationer, främst de som arbetar för människor med olika funktionsnedsättningar, pekar på att de inte arbetar efter specifika mål för hälsa eller rörelse. Deras fokus, och intresse, ligger främst i att påverka det strategiska arbetet för folkhälsa och ökad fysisk aktivitet på ett sätt som verkar inkluderande och tillgängliggör rörelse. Stefan, som företräder en organisation för personer med funktionsnedsättning, menar att “vi har ju inga egentliga mål för hälsa eller så”, och ger därmed uttryck för hur det inte är just folkhälsoambitioner som utgör föreningens utgångspunkt. Han fortsätter med att beskriva hur organisationen han företräder är en “påverkansorganisation, så just det här att vi får vara med från början och att sprida kunskap, framförallt, det tror jag är jätteviktigt”. I det avseendet poängterar Stefan hur den verksamhet han företräder ändå kan bidra till att göra folkhälsoarbetet mer inkluderande och tillgängligt för särskilda målgrupper. Civilsamhällets intresse i att värna

respektive organisation och ge röst för organisationens medlemmar skiljer sig från regionpolitikernas sätt att tala om intresse, vilket istället betonar en friskare, mer hälsosam, befolkning i allmänhet. Även om det finns en samsyn kring *Sätt Östergötland i rörelses* målbilder, så agerar – och samverkar – de olika aktörerna utifrån sina olika intressen och fokus. Dessa potentiella konflikter i intresse betonas emellertid knappast alls. Istället betonas de kompletterande möjligheterna med de olika aktörernas intresse och möjligheter. Olikheterna, betraktade som kompletterande potential, kan komma till uttryck exempelvis genom hur politiker ser värdet i att folk rör på sig, samtidigt som civilsamhället ser värdet i att få möjligheter och bättre förutsättningar för sina medlemmar att röra på sig. De jobbar för samma sak men med olika utgångspunkter och intressen.

Betydelsen av kommunikation

De olika intressena som kommer till uttryck i intervjuerna pekar på behovet av, och betydelsen av, kommunikation. Kommunikation är i samverkan en central del för att kalibrera dessa olika intressen och viljor, och synliggöra och tydliggöra hur olikheter kan utgöra grunden för kompletterande samverkan. Trots att det bland företrädare från samtliga områden finns en samsyn kring att god samverkan präglas av tydlighet gällande ansvarsfördelning och kommunikation kring aktörernas viljor och förutsättningar, blir det i intervjuerna tydligt att detta kan vara svårt att uppnå. Ingrid, som företräder ett förbund för personer med funktionsnedsättning, beskriver hur dennes perspektiv inte får gehör i ett möte med en företrädare för en kommun.

Det är litegrann som att prata för döva öron [...] för jag trodde åtminstone att man med politiker och tjänstemän nu skulle kunna lyfta det som att "då vet vi vad vi pratar om" men jag känner inte det (Ingrid, civilsamhällesföreträdare)

I citatet blir det tydligt hur bristen på kommunikation skapar svårigheter att skapa samsyn ifråga om den gemensamma ambitionen. Denne respondent menar att tjänstepersonerna som samverkan och dialog förs med inte tillräckligt förmår att sätta sig in i de villkor, intressen och förutsättningar som gäller för den organisation som hon företräder. Det som förefaller handla om ointresse från kommunens sida kan handla om att aktörerna inte kommunicerat sina respektive förväntningar på och förutsättningar för samverkan. Detta kan i sin tur bidra till att aktörerna inte hittar samsyn kring hur de ska samverka inom ramen för strategin. Bristande kommunikation kring förväntningar och villkor framstår därmed som ett hinder i samverkan. Även om dessa brister inte återkommande lyfts fram som ett hinder eller en svårighet, så pekar beskrivningar som denna på hur viktigt det är att sätta sig in i de andra aktörernas villkor som en grund för att kalibrera mellan olika intressen och sammanhang.

Betydelsen av tillit

Vi har tidigare lyft fram vikten av personliga eller organisatoriska kontakter och relationer. Dessa bör förstås som en grund för kommunikation. I intervjuerna blir det dessutom tydligt att dessa kontakter och denna kommunikation behöver präglas av tillit de olika aktörerna emellan. Det framgår att god samverkan präglas av tydlighet avseende ansvarsfördelning, alltså "vem som ska göra vad", och kommunikation kring vilka förutsättningar respektive aktör går in i samverkan med – något som, i sin tur, betraktas vara nyckelfaktorer för att de samverkande parterna ska känna tillit till varandra. Den kommunala tjänstepersonen Magdalena uttrycker sig till exempel på följande sätt.

För att bygga tillit när vi ska samverka eller samarbeta så tror jag att det är som i personliga relationer – att man lär känna varandra, och att man också förstår, om jag ska lita på att du ska ge mig leverans i ett arbete och jag ska ge tillbaka någonting, så är det också viktigt att förstå vem är jag då, och vad har jag för förutsättningar till det? Och då tänker jag att om man applicerar det på ett organisationstänk [...] en kommun eller region, vi är ju politiskt styrda, ganska sega processer – det här är den verkligheten som man har att förhålla sig till. Och [andra organisationer], de har ju helt andra förutsättningar. Så att lära känna vad man har för möjligheter och vilka roller man har. [...] Så tänker jag att vi måste tänka även när vi går in i olika organisationer och samverkar. Att vi är tydliga med vilka förutsättningar vi har, vad är våra roller, och vad är det vi kan? (Magdalena, tjänsteperson, G-stads kommun)

I citatet liknar Magdalena tillit i samverkan vid förståelse för varandras perspektiv genom personliga relationer. Den här beskrivningen ger uttryck för något mycket centralt, närmare bestämt vikten av att kommunicera och förstå den samverkande partens förutsättningar och villkor inom ramen för samverkansarbetet. Det framstår som viktigt att först och främst hitta en slags samsyn kring den fråga man ska samverka kring, därefter formulera vad man vill uppnå genom samverkan, och identifiera de resurser och medel respektive aktör har för att nå målen. Magdalenas formulering om att den samverkande parten, exempelvis en aktör i civilsamhället, behöver uppmärksammas på att kommuner och regioner är politiskt styrda. Detta belyser en viktig aspekt ifråga om hur organisatoriska strukturer och förutsättningar ser olika ut för olika aktörer.

4.5 Styrning som strategi

Formen för folkhälsoarbete som en strategi associeras i intervjuerna återkommande till en lösare eller mindre formell form av styrning av de folkhälsopolitiska ambitionerna. Styrningen sker inte minst genom spridning av information, genom inspiration och genom att på internetplattformarna

sprida goda exempel på hur rörelse och fysisk aktivitet hos befolkningen kan skapas. I relation till inspiration till rörelse får just civilsamhället en nyckelroll för strategin, eftersom dess föreningsliv och mer självständiga organisering framställs som en plats där individer kan nås och där dessa kan ordna sina egna sätt att vara aktiva på. Formen för folkhälsoarbetet som strategi innebär i sina lösare former också en slags styrning som är mindre förpliktigande för aktörerna att utföra olika saker, men desto mer möjliggörande ifråga om att ta vara på goda exempel och aktiveras genom inspiration.

Styrning genom inspiration

Själva basen i *Sätt Östergötland i rörelse* utgörs av dess webbplats och Facebooksida. På dessa plattformar finns bland annat en exempelbank eller länkar till exempelbanken, där *goda exempel* på insatser lyfts fram. Dessa exempel är insatser, aktiviteter och idéer som på olika sätt syftar till rörelse och fysisk aktivitet. På plattformarna samlas exempel och där blir de tillgängliga för samverkansaktörer och andra samhällsaktörer såväl som enskilda individer att ta del av. Samlingen av goda exempel är mycket central i aktörernas beskrivningar av strategin och ses som en stor och viktig inspirationskälla. Magdalena, som arbetar med sociala hållbarhetsfrågor i en kommun, beskriver dels hur strategin som form blir en möjliggörande struktur för kommunens arbete med folkhälsofrågor, och dels hur denna form bygger på spridning av exempel genom uppmuntran.

Nu pratar vi ju om målsättningen [...] att skapa möjligheten, att skapa förutsättningar. Och att då försöka sprida goda exempel för att uppmuntra, om det nu är skolan eller arbetslivet eller vart det nu skulle vara – att man börjar tänka utanför boxen, för att fler ska ha möjlighet. Och då kan funktionsnedsättning vara ett perspektiv. Det kan ju vara ekonomi, ålder, kön, vi har ju många såna här aspekter. Så det vill jag lägga till. Att det ser jag att det är lik-som delat, att det är också en målsättning, att få med fler, att skapa förutsättningar. (Magdalena, tjänsteperson, G-stads kommun)

Citatet illustrerar hur spridning av goda exempel bidrar till att skapa förutsättningar för rörelse och fysisk aktivitet genom inspiration och uppmuntran att “tänka utanför boxen”, och att på det sättet nå fram till särskilt identifierade målgrupper som anses vara i särskilt behov av rörelse och fysisk aktivitet. Strategin som form beskrivs här genom att inspirera med goda exempel utgöra en möjliggörande struktur. Det vill säga att denna form för spridning inte är bestämmande eller tvingande i en formell mening – vilket heller inte är möjligt då regionen inte har formell makt att bestämma över de samverkande aktörerna – utan formen illustrerar hur styrningen sker genom att uppmuntra, inspirera och möjliggöra för enskilda aktörer att ta egna initiativ. Goda exempel beskrivs kunna skapa förutsättningar för rörelse och

bidra till nya sätt att tänka kring det med hänsyn till dessa sociala aspekter. Samlingen av goda exempel förstås som ett verktyg för “att få med fler”, det vill säga för inkludering av särskilt identifierade målgrupper.

På ett liknande sätt lyfter Anneli, som har en ledande roll på staben på Region Östergötland, fram de sätt på vilka strategin är just möjliggörande genom exempelbanken. Hon säger mycket uttryckligt att “det är ju där vi kan göra skillnad, genom att ha den här liksom banken med idéer och visa vad är det som ger effekt”. Genom att inspirera och sprida exempel mellan olika aktörer och verksamheter kan regionen styra på det sättet att “se till att man träffar varandra så det blir lite mer av den här liksom sociala rörelsen och energin”. Inspiration och uppmuntran är centrala styrningsmekanismer för att skapa energi i samverkan. Detta innebär en viktig del av styrning genom inspiration: att skapa energi. Annelis citat beskriver konkret exempelbanken som en plats för inspiration och vidare spridning, både av idéer kring aktiviteter och insatser för rörelse. På detta sätt antas även de olika aktörerna knytas närmare varandra i samverkansrelationerna. Även företrädare för civilsamhällets organisationer beskriver hur samlingen av goda exempel har bidragit till reflektioner kring den egna organisationens arbete med avseende på förhållningssätt till rörelse i termer av att “tänka utanför boxen”. En företrädare för ett idrottsförbund, Therese, uttrycker till exempel att “för våra typer av organisationer [...] så är det ju liksom en inspiration och ett sätt att komma på att ‘ja, såhär skulle vi också kunna tänka’, eller ‘såhär kanske vi skulle göra någonstans’”.

Av dessa beskrivningar framkommer bilder av hur samlingen av goda exempel påverkar genom inspiration. Inspirationsstyrningen opererar dels genom att uppmuntra aktörer till aktiviteter som synliggör och inkluderar grupper som av olika skäl är mer stillasittande än andra, och dels genom att uppmuntra till reflektion kring organisationers förhållningssätt till rörelse vilket kan öppna upp för nya sätt att tänka. Exempelbanken kan alltså ses som ett multifunktionellt verktyg som både opererar i praktiska verksamheter, men också, mer subtilt, i aktörers föreställningar kring vad de kan – och bör – göra för insatser knutna till rörelse. Genom spridningen av “goda exempel” förmedlas också vissa föreställningar om hälsosamt leverne, goda hälsobeteenden, som inspirerar individer och samhällsaktörer att engagera sig för sin egen och andras hälsa och anamma ett mer fysiskt aktivt leverne. Den här inspirationen innebär en slags fostran ifråga om att visa upp, lyfta fram och skapa inspiration för egna initiativ.

I detta sammanhang tillskrivs civilsamhället en särskilt viktig roll som målpunkt för styrning genom inspiration. Olle, som är regionpolitiker, uttrycker att *Sätt Östergötland i rörelse* har “inspirerat till att se att kraften kanske är egenvård”, det vill säga att civilsamhället utgör en plats eller arena där människor kan få möjlighet att styra och ta hand om sig själva. Arbetet med strategin har, enligt honom, dessutom bidragit till att tydligare betona

civilsamhällets roll för denna egenvård. Han menar att “då måste vi ju uppmuntra sånt arbetssätt [och] att vi är med och inspirerar civilsamhället”. Med utgångspunkt i tanken om att människor ska ägna sig åt egenvård, menar Olle att politiken ska “inspirera” och “uppmuntra” civilsamhället till ett sådant arbetssätt som styr människor mot att ägna sig åt egenvård. Att uppmuntra civilsamhället till att utföra aktiviteter och insatser blir i detta avseende en viktig del i att styra genom inspiration, och på det sättet skapa möjligheter för att göra verklighet av de politiska ambitionerna i folkhälsoarbetet, på ett sätt som i vissa avseenden skiljer sig från en traditionell förvaltningsstruktur.

Strategin är möjliggörande och icke-förpliktigande

Återkommande i de samverkande aktörernas beskrivningar framträder samverkan genom strategin som ett prestigelöst, enkelt och flexibelt sätt att samarbeta med gemensamma ambitioner. Framförallt anses just det medföra positiva effekter för samverkan och öka tilliten parterna emellan. Anneli, som har en ledande roll på regionens stab, beskriver samverkan genom strategin som möjliggörande mer än som kravfylld.

Både om man tittar [på] samverkan med de andra länen och med kommunerna... det tar ju tid att bygga upp den där tilliten [...]. Det kräver ju arbete för att man ska [...] få den här tilliten. Och i *Sätt Östergötland i rörelse* är det ju så bra för vi ställer ju inga krav, utan “gå med liksom i det här braiga och gör grejer”, och då när man gör det och så gör man det lite tillsammans, blir det ju så tänker jag att det är tillitsskapande, för att många gör, fast olika saker, men mot ett gemensamt mål. (Anneli, stabsperson i chefsbefattning, Region Östergötland)

I citatet framträder hur samverkan genom strategin utöver att skapa inspiration också bidrar till tillit mellan de olika samverkande aktörerna. Enligt beskrivningen krävs vanligen mycket tid och arbete för att skapa tillit i samverkan. Men i fallet med strategin anses just de mindre kravfyllda formerna för samverkan underlätta att skapa tillitsfulla relationer. I beskrivningen handlar detta om hur strategiformen inte bygger på formella krav aktörerna emellan. Istället bygger samverkan genom strategin på att den ska lyfta fram positiva ambitioner som aktörerna kan sluta upp bakom.

Att strategin inte bygger på formella krav, utan snarare på överenskommelser och frivillighet tydliggörs också av Anita, som arbetar på staben på Region Östergötland. Hon säger att med “just *Sätt Östergötland i rörelse* tycker jag också har varit så [att] den är så prestigelös, det är lätt att hitta samverkan i det”. I Anitas beskrivning skulle mer kravfyllda och formaliserade former av samverkan ställa större krav på att strategin kan visa på bestämda effekter och resultat – ökad formalisering “kräver en annan leverans”. Formen som präglar *Sätt Östergötland i rörelse* anses alltså medföra ett visst mått av flexibilitet

avseende de samverkande parternas krav på utfall.

Ett återkommande sätt att tala om samverkan knyter an till den regionala överenskommelsen mellan Region Östergötland och länets civilsamhälle som slöts under 2018. Den överenskommelsen, menar flera respondenter, kan fungera som ett sätt att etablera mer kontinuerliga samarbetsformer inom ramen för strategin. Bland annat lyfter Anders, som företräder ett förbund som arbetar för att främja natur- och friluftsliv, att "vi kommer ha jättemycket nytta" av denna överenskommelse, framförallt då den kan användas som "en bas" för att hitta och etablera samverkanskontakter. Syftet med överenskommelsen är att bidra till en utökad dialog mellan regionen och civilsamhället och skapa plattformar för samverkan i olika samhällsfrågor. Denna överenskommelse är alltså inte formellt en del av strategin *Sätt Östergötland i rörelse*, men beskrivs ändå kunna fungera som en stöttepelare för samverkan inom ramen för strategin. Det handlar inte minst om att de samverkansrelationer som finns etablerade i och med överenskommelsen mellan regionen och civilsamhället präglas av hög tillit, vilket framkommer i flera beskrivningar.

4.6 Strategi utan programteori

De mindre formaliserade formerna för styrning som gör sig gällande i detta arbete med folkhälsa bär en rad utmaningar som uppmärksammas i intervjuerna. Framförallt handlar det om otydlighet ifråga om de verktyg som kan användas för att nå fram till de mål som strategin har gjort till sina (efter arbetet med Östgötakommissionen). Detta kan beskrivas som att strategin saknar en hos de samverkande aktörerna väl förankrad programteori, det vill säga tydliga idéer om hur med vilka medel och verktyg dessa mål kan och hur de ska uppnås. En programteori kan i det här avseendet förstås som en på förhand definierad teori eller modell över hur en insats eller en policy kan omsättas i medel som leder till olika avsedda och observerbara mål och effekter (Funnell & Rogers 2011). Det ligger inbäddat i hur strategin tar form att dessa medel och verktyg utvecklas inom ramen för det gemensamma och samverkande arbetet, att de uppstår som innovationer. Men detta verkar inte vara helt förankrat hos alla samverkande aktörer. Därmed efterfrågas i flera fall tydligare ramar för hur arbetet med strategin bör ta form hos de samverkande aktörerna.

Otydlighet i vad som är medel för att uppnå de folkhälsopolitiska målen

Bland tjänstepersoner på kommuner och stabspersoner på regionen beskrivs strategin framförallt som ett dokument som skapar legitimitet för arbetet med folkhälsofrågor. Legitimiteten skapar i de egna organisationerna möjligheten att prioritera arbete med dessa frågor. Samtidigt framkommer återkommande beskrivningar av svårigheter både gällande att sätta strategin i bruk rent praktiskt. Därtill upplevs en viss otydlighet i strategin gällande hur uppföljning och utvärdering kan gå till. Sara, som arbetar på regionens stab, påtalar flera saker som kan uppfattas som otydliga.

När det bara blir strategier och inte så mycket verkstad, det tänker jag, det är väl ett hinder. Inte specifikt kopplat till *Sätt Östergötland i rörelse*, för där ser vi ju ändå att det har hänt saker. Men just det här att man tar fram strategiska dokument som blir väldigt styrande, och sen händer det liksom ingenting utav det – då tänker jag att det ändå är ett hinder, och någonting man måste tänka på kopplat till många strategier... Att det verkligen händer någonting praktiskt. (Sara, stabsperson, Region Östergötland)

Även om detta uttalande inte bara handlar om *Sätt Östergötland i rörelse*, så lyfter det fram en grundläggande problematik ifråga om hur policyn i form av strategi kan sättas i bruk och följas upp. Den kommunala tjänstepersonen Magnus lyfter samma problematik.

Det kan finnas en bred överenskommelse om, där alla tycker det är skitbra, men ingen gör något. Med handen på hjärtat är det ju ofta så det landar. Så det måste finnas en väldigt tydlig plan för hur vi ska göra verklighet av ett program eller av en strategi. (Magnus, tjänsteperson, G-stads kommun)

I båda dessa citat framkommer uppenbara utmaningar med att skapa tydliga riktlinjer för hur strategier kan sättas i bruk, hur policyambitioner förverkligas. Det behöver finnas en tydlig plan för hur strategin ska sättas i bruk och att det är möjligt att "följa" implementeringen, enligt dessa beskrivningar. Det här kan också knytas till civilsamhällets tidigare resonemang om att de saknar "verktyg" och tydliga direktiv i relation till sin roll som utförare. Det här behovet lyfts nämligen ofta med avseende på de respektive rollerna som samverkande aktörer, och knyter således an till den tidigare förda diskussionen kring att parterna behöver ha en tydlig kommunikation kring deras respektive förutsättningar, villkor och förväntningar. Detta knyter vidare an till möjligheterna att följa upp huruvida de politiska ambitionerna leder till konkreta resultat. Den regionala stabspersonen Sara beskriver i följande citat några utmaningar ifråga om implementering.

Man har olika förväntningar på vad strategin ska leda till, och att man kan tycka att "jamen det är bara ord", "blir det verkligen någonting?" [...]. Jag har inte hört någon som varit negativ men att man har liksom, ibland har man hoppats på att det ska kunna ge mera effekt snabbare. Men jag tänker att det är ändå en process och att det måste få ta tid, och att det kan kanske ge stora effekter på sikt. Men det är väl det enda jag liksom hört, att man känt att man, jamen, "vad ger det egentligen?" (Sara, stabsperson, Region Östergötland)

Frågan här gäller framförallt hur det inom ramen för strategin blir möjligt att

följa upp vad för slags effekter och resultat som blir verklighet genom denna form av mindre formaliserad styrning. Med avseende på möjligheterna att följa upp initiativ som formas inom *Sätt Östergötland i rörelse* framträder ser regionens politiker en utmaning. Regionpolitikern Olle beskriver att det kan behövas tydligare verktyg för att följa upp och se hur de politiska ambitionerna resulterar i dels verksamheter för rörelse och fysisk aktivitet, och dels i förbättrad folkhälsa.

Vad blir det konkret av det vi [politiker] egentligen gör? Vi vet ju att det här med att sitta i möten och komma överens och göra anslag och målbilder, jamen, det är väl det som är den politiken som vi oftast, tyvärr, är i. [...]. Jag tror det är väl det som är en frustration i politiken många gånger, känns som att av alla de här goda samtalen, handslagen, blir rent faktiska resultat? (Olle, politiker, Region Östergötland)

Dessa citat illustrerar tillsammans en upplevd brist på tydlighet dels i hur verksamheter ska kunna implementeras, och dels ifråga om hur de kan följas upp och utvärderas. Denna brist på tydlighet beskrivs vidare av Therese, som företräder ett idrottsförbund. Strategi kommer i hennes beskrivning att associeras med brist på konkretion och brist på tydlig vägledning ifråga om hur de egna aktiviteterna kan inordnas.

Jag tror att just det här att det är en strategi... ja, men vad gör man med en strategi? Det kanske kan uppfattas som inte så jättekonkret. För att något ska vara vägledande och man ska kunna verkligen ta den här "jamen hur ska vi lösa det här? Behöver det vara någonting annat?". En strategi behövs men man hade nog behövt komplettera den med någonting annat för att driva det ännu mera. [...]. Man har varit väldigt tydlig med att det här är en strategi – men vad är det? Och i förlängningen – vad innebär det för oss som samverkar kring den här strategin? [...]. Det är svårt att inte stå bakom att östgötarna ska röra på sig. (Therese, civilsamhällesföreträdare)

I citatet framgår det tydligt att från den aktör som förväntas utföra flera av de aktiviteter som kan inordnas inom ramen för strategin, upplevs bristen på konkret styrning som särskilt påfallande. Företrädaren uppfattar särskilt en oklarhet ifråga om vilka verktyg eller medel som förväntas användas för att svara upp mot de målförväntningar som sätter ramarna för strategin. I samma fokusgruppsintervju kommenterar Johan, som företräder en organisation för personer med funktionsnedsättning, just detta resonemang med att konstatera: "Ja, man behöver ju verktyg när man har en strategi". Med strategin framträder i citatet ovan konturerna för dess ambitioner mycket löst.

Det blir otydligt vilka aktiviteter som kan inordnas i strategin, och dessutom framstår målen så allmänt hållna att det uppfattas som orimligt att inte ställa upp på dem. Samtidigt är ambitionen med strategin inte att bestämma vilka aktiviteter som ska inordnas i strategin, utan ambitionen är snarare att skapa ramar för att aktiviteterna i sig ska utgöra strategin.

Civilsamhälleliga aktörers roll i form av utförare av strategin förtydligas genom det i citaten uttryckta behovet av verktyg eller medel. Det kan förstås som förtydligande direktiv och ramar för dem att förhålla sig till i sitt utförarskap. Diskussionen belyser därmed hur organisationer i det civila samhället förhandlar med sin roll, där de å ena sidan är frivilliga i sitt uppdrag, å andra sidan genom sitt deltagande i strategin situeras i ett sammanhang där de förväntas bedriva politiskt beslutad verksamhet. Här kan föreställningen om att civilsamhället blir utförare av verksamheter som förväntas bidra till regionens mål ta form. Detta är något som, i enlighet med förväntningarna om tydligare ramar som uttrycks ovan, skapar en förväntning på styrning och direktiv. Här framträder en särskild paradox i denna form av styrning genom strategin: å ena sidan framställs styrningsformen som möjliggörande genom sin mer informella och inspirerande struktur, men å andra sidan så innebär bristen på formalisering otydlighet i relationen mellan medel och mål. Denna paradox behöver de olika samverkande aktörerna hantera på olika sätt.

Att följa upp normförändringar

Strategin har i sin mindre formaliserade ordning ett fokus på att styra genom att inspirera och förändra normer och kultur kring rörelse och fysisk aktivitet. Detta beskriver Jenny, som arbetar med folkhälsofrågor i en kommun.

Jag tror att strategin ändå, med de här idéerna, varit inne på något annat än bara kunskap och mål och indikatorer. Att det handlar om liksom ett nytt synsätt, och kanske ett nytt sätt att förhålla sig, som på sikt kanske kan förändra en kultur, [...] normer, värderingar kopplat till fysisk aktivitet, men det är svårt att säga. Men jag tror att man är inne på det som handlar om normer och värderingar. (Jenny, tjänsteperson, B-stads kommun)

I citatet beskrivs hur förändring av normer och kultur kan vara svåra att konkretisera, men att detta ändå kan vara ett viktigt sätt att arbeta på. En central del i beskrivningar av tjänstepersoner från kommunala organisationer och stabspersoner från regionen rör huruvida det är möjligt att mäta och utvärdera strategins effekt och utfall, framförallt med hänsyn till att en strategi, med ambitioner att leda till en långsiktig kulturförändring, behöver en långsiktig plan och mycket tid för att etableras i ordinarie strukturer och verksamheter. Att tjänstepersoner från kommuner och stabspersoner från regionen, liksom den regionpolitiska ledningen, uttrycker svårigheter i relation till att följa upp och mäta effekter av strategin handlar också om de

förväntningar man har på att strategin ska bidra till att förändra normer och skapa en ny kultur kring rörelse.

4.7 Etikettering av befintliga praktiker

Ett exempel på hur den mer informella formen av styrning genom inspiration och spridande av goda exempel tar sig uttryck gäller särskilt hur aktörer i civilsamhället kan se redan befintliga aktiviteter som delar av den folkhälsopolitiska ram som strategin utgör. Det handlar om att sätta etiketten *Sätt Östergötland i rörelse* på saker som man redan arbetar med, och det innebär i det avseendet inte en specifik innovation av nya praktiker. Samtidigt erbjuder denna ram ett sätt att förstå hur de redan befintliga praktiker utgör just delar i vad som beskrivs som folkhälsoarbete, det vill säga hur rörelse och fysisk aktivitet får en politisk kraft, innebörd och sammanhang.

Med etiketten folkhälsa

I ett tidigare presenterat och beskrivet resonemang av Therese, företrädare för ett idrottsförbund, framkommer en viss osäkerhet kring strategins organisatoriska konturer, och hur strategin relaterar till idrottsrörelsens egna och ordinarie aktiviteter och verksamheter. Therese beskriver i följande citat hur förhållningssättet till strategin i detta avseende handlar inte minst om att sätta en ny (folkhälso-) etikett på praktiker som redan bedrivs.

Vi har ju inte gjort det [ändrat arbetssätt] för vi har ju jobbat med det här jämt. Så att för oss har det inte ändrat någonting alls, mer än att vi liksom samverkar [...]. Vi hjälper till och tar fram goda exempel till deras webbar och Facebook och lite sådär. Men det har ju absolut inte, kan jag säga, ändrat vårt sätt att arbeta på eller så. (Therese, civilsamhällesföreträdare)

Här pekar Therese på att de insatser som görs i syfte att få människor att röra på sig inom den organisation som hon företräder är sådana insatser som redan bedrivs i ordinarie verksamhet. Det framstår alltså som att dessa praktiker och insatser hade skett alldeles oavsett *Sätt Östergötland i rörelse*. Samtidigt kan, givet strategin, dessa aktiviteter nu förstås som insatser inom ramen för *Sätt Östergötland i rörelse*. Uppfattningen om att strategin inte bidragit till att skapa nya aktiviteter för rörelse, utan snarare har fungerat som ett sätt att benämna redan befintliga verksamheter så att de blir del av en politisk strategi, delas av företrädarna för de olika samverkande aktörerna. Camilla, som företräder ett förbund som arbetar för personer med psykisk ohälsa, beskriver på ett liknande sätt hur medverkan i strategin framförallt handlar om "bara att fortsätta med det vi håller på med, för vi har hållit på med det i många år".

Strategin som förståelseram av verksamheter i termer av folkhälsa

Även om insatsen framförallt handlar om att bedriva verksamhet som redan är befintlig så kan det finnas särskilda poänger med att tolka och förstå dessa aktiviteter som del i ett annat sammanhang än vad dessa aktörer är vana vid. Olle, som är regionpolitiker, menar exempelvis att det kan vara värdefullt att ta fasta på och "att uppmuntra och stimulera det som redan är igång i föreningslivet". *Sätt Östergötland i rörelse* blir i detta avseende en etikett genom vilken olika aktörer kan se hur de själva bidrar i samhällets övergripande folkhälsoarbete. Det är en etikett som samlar, kategoriserar och synliggör befintliga praktiker i syfte att skapa inspiration och sprida budskapet vidare. I följande citat betonar Ingrid, som är verksam i ett förbund som arbetar för personer med funktionsnedsättning, hur strategin innebär ett meningsskapande stöd och struktur för hur aktiviteter som man redan bedriver kan ramas in som en del i strategins ambitioner och målsättningar. Det innebär att synen på egna aktiviteten förändras eller i alla fall stärks ifråga om att ses som en del i att aktivt bidra till folkhälsa. Ingrid säger: "man kan möjligen känna att man borde vara mer stärkt i det arbetet man håller på med och få lite mera stöd i det, när det finns en sån här struktur". Etiketteringen av aktiviteter som folkhälsoarbete skapar ramar som gör att Ingrid kan känna sig stärkt i värdet och betydelsen av det arbete som redan bedrivs.

5. DISKUSSION

Det tidigare kapitlet för presentation av resultat och analys har redovisat hur frågor om samverkan och arbetsformen i termer av en strategi förstås och talas om av olika aktörer. I det här kapitlet tar vi dessa resultat och denna analys som avstamp för att, för det första identifiera och lyfta fram olika mekanismer som framstår som särskilt viktiga i fråga om hur de möjliggör eller hindrar arbetet med strategin. För det andra för vi en fördjupad diskussion om hur detta slags folkhälsoarbete kan förstås som en inspirationens biopolitik. För det tredje sammanfattar vi denna fördjupade analys och diskussion med att lyfta fram rapportens kunskapsbidrag i olika avseenden och dess policyrelevans.

5.1 Identifiera mekanismer som påverkar strategins möjligheter

I presentationen av resultat och analys har vi visat hur samverkan kan gå till och hur den upplevs av olika involverade aktörer. Vi har dessutom beskrivit hur olika samverkande aktörer ser på mål och syftet med sitt eget deltagande och hur de föreställer sig andras deltagande i relation till strategins ambitioner. En central ambition för den studie som redovisas i rapporten har varit att, utöver att kartlägga och förstå verksamheten som sådan, dessutom identifiera olika mekanismer som har betydelse för hur de politiska målen och ambitionerna tar form i det praktiska folkhälsoarbetet. Här vill vi rikta ljuset mot ett antal kritiska punkter inom ramen för strategin, som förefaller ha stor betydelse för hur dessa ambitioner kan ta form i verksamheterna som utvecklas. Denna kunskap ska på ett konkret sätt användas för att vidare följa upp strategin och ambitionerna och för att kunna utvärdera hur ambitionerna kan förverkligas samt värdera *Sätt Östergötland i rörelse*s måluppfyllelse.

Vilja till samverkan och tilltro till strategins potential

De samverkande aktörernas vilja till samverkan, att dela kunskaper med varandra och arbeta gemensamt är en förutsättning för att det överhuvudtaget ska vara möjligt att åstadkomma saker inom ramen för en gemensam strategi. Viljan till samverkan är också tätt knuten till en stark tilltro till strategins potential att sprida kunskap och möjliggöra förändringar som de samverkande aktörerna vill uppnå. I det avseendet framträder samverkans potential både som ett medel för det allmänna intresset att bidra till folkhälsa, men också som ett medel för de enskilda aktörerna och organisationernas egenintresse att skapa förutsättningar för att bedriva sina egna verksamheter. Betydelsen av samverkan för att uppnå ambitionerna om ökad rörelse och fysisk aktivitet beskrivs återkommande av respondenterna i studien. Det handlar inte minst om att samverkan förstås som praktiker där samverkande aktörer har olika kunskaper och erfarenheter, och bidrar med olika resurser och kompetenser till en gemensam ambition. Det ger uttryck för en tilltro dels till de andra aktörerna, och dels till att dessa andra aktörer har kunskaper som bidrar till

att uppnå den gemensamma ambitionen. Det är en viktig mekanism för hur samverkan ska kunna fungera att de olika samverkande aktörerna har tilltro till att de olika aktörerna kan komplettera varandra och bidra till gemensamma ambitioner, något vi kan förstå som ett komplementärt förhållningssätt. Om sådan tilltro eller vilja skulle saknas, skulle detta rimligtvis innebära ett försvårande villkor att nå fram till gemensamma ambitioner, eller för de olika aktörerna att dra nytta av varandra.

Samtidigt är det, utifrån det eftersträlvade komplementära förhållningssättet, viktigt för samverkande aktörer att förstå varandras olikheter som utgångspunkt för det gemensamma arbetet. Här kan vi skilja mellan en organisations inre och yttre villkor, där inre villkor handlar om den egna organisationens regler och förutsättningar, och där yttre villkor handlar om förväntningar från andra aktörer eller organisationer. Förmågan att förstå samverkande aktörers olika inre villkor och organisatoriska förutsättningar framstår som betydande för hur strategin rent praktiskt sätts i bruk. Ett exempel på en utmaning med hur inre och yttre villkor behöver balanseras mot varandra handlar om kommunernas begränsade möjligheter att formellt ställa sig bakom strategin. Kommunernas organisatoriska förutsättningar, deras inre villkor, är inte alltid förenliga med regionala ambitioner, de yttre villkoren. Kommunerna har egna villkor för att fatta beslut om politiska ambitioner och insatser eller åtgärder för sina verksamheter, som inte alltid gör det möjligt att forma dem i enlighet med policyambitioner formulerade av regionen. Det framstår, när vi analyserar respondenternas beskrivningar, som en svårighet för de kommunala aktörerna att forma insatser och åtgärder utefter den strategi som regionen i det här fallet pekat ut riktningen för, vilket blir något som behöver hanteras mycket konkret på kommunal nivå. I just det avseendet finns det en föreställning om att det är betydelsefullt att formellt förhålla sig till strategin och att utforma insatser, verksamheter och aktiviteter utifrån Region Östergötlands viljor. Men tanken med strategin är att de samverkande aktörerna ska göra insatser för rörelse och fysisk aktivitet utifrån sina egna lokala villkor och förutsättningar. Det reser frågor om de samverkande aktörernas möjligheter att hitta en balans mellan den egna verksamhetens förutsättningar, villkor och ambitioner och Region Östergötlands ambitioner med *Sätt Östergötland i rörelse*.

Föreställningen om samverkan bygger i dessa olika avseenden på att samverkande aktörer, genom sina olikheter, kompletterar varandra. En sådan föreställning skapar i sin tur särskilda behov av en tydlig roll- och ansvarsfördelning i samverkan, en strategi för och kunskap om "vem som gör vad", som de samverkande aktörerna har kännedom om och accepterar. Detta komplementära förhållningssätt tydliggör på så vis behovet av att ha en differentierad arbetsdelning – som också behöver kommuniceras med och förankras hos de samverkande aktörerna.

Kunskap om programteori

I linje med resonemanget ovan om komplementära förhållningssätt kan betydelsen av att de samverkande aktörerna har kunskap och kännedom om hur strategin är tänkt att fungera uppmärksammas. Ett viktigt resultat i studien – som särskilt berör frågan om vilka delar i samverkansarbetet som kan identifieras som mekanismer som påverkar hur strategins ambitioner kan förverkligas – handlar om hur de olika samverkande aktörerna förstår sina roller och den övergripande ambitionen med strategin. Det är viktigt att olika aktörer har kunskap om sina olika roller och om hur strategin och ambitionerna kan omsättas i praktisk verksamhet. I studiens analys framgår det till exempel hur civilsamhällets aktörer efterfrågar tydligare direktiv och verktyg i sitt utförarskap av strategin. Men strategin är inte utformad eller tänkt att fungera som ett färdigt koncept med styrning genom specifika medel och verktyg för att utveckla praktiker. Den är snarare tänkt att fungera som en styrningsform som dels ger utrymme för aktörer att utveckla praktiker på egen hand, och dels samlar och ramar in dessa praktiker inom strategins namn för vidare spridning och inspiration. Betydelsen av gemensam förståelse för samverkan och strategins sammanhang, medel och mål aktualiserar behovet av en definierad programteori, eller liknande (se Coalter 2012; Donaldson 2007) – det vill säga en modell över hur strategin kan omsättas i medel som leder fram till de avsedda målen (Funnell & Rogers 2011). Att definiera och kommunicera relationerna mellan sammanhang, medel och mål för en strategi som *Sätt Östergötland i rörelse* framstår som särskilt viktigt i två olika avseenden. För det första för att de samverkande aktörerna ska förstå sin roll i strategins verksamheter och aktiviteter – dels i relation till varandra som samverkande parter, och dels i relation till strategins mål och förväntade effekter. För det andra för att det ska vara möjligt att utvärdera, eller följa upp, hur väl strategin leder till de förväntade effekterna och måluppfyllelse. Också om vi ser till *Sätt Östergötland i rörelses* strategiska dokument (se Strategin Sätt Östergötland i rörelse.nu) där vad som kallas för “viktiga aktiviteter” för verksamheten beskrivs i detalj betonas i mindre utsträckning *hur* aktiviteter för rörelse och fysisk aktivitet ska utformas eller hur aktiviteter som redan bedrivs ska integreras i strategin. Det viktiga är emellertid inte hur väl detta skrivs fram i enskilda dokument, utan hur väl sådan kunskap om *hur* aktiviteter kan utformas inom ramen för strategin kommuniceras med och uppfattas av samverkande aktörer. Med andra ord: en programteori behöver inte konkret beskriva hur praktiska aktiviteter kan se ut – snarare bör den ange former för hur man utvecklar aktiviteter och verksamheter för fysisk aktivitet.

Hur kan då en programteori för *Sätt Östergötland i rörelse* se ut? För att de olika aktörerna ska vara införstådda med hur en gemensam bild över hur relationen mellan medel och mål ser ut, behöver denna relation definieras och förankras. Att utarbeta en väldefinierad programteori är i första hand en uppgift för verksamheten själv. Men i vår analys av strategin *Sätt Östergötland*

i rörelse bygger vi våra resonemang på hur vi observerar att de olika intervjuade samverkande aktörerna själva ser på strategin. En sådan programteori kan ta avstamp i tre dimensioner av *programmet*: mål, intervention och effekter.

För det första: de politiska målen för strategin är enklast att systematisera. Dessa är på förhand beskrivna och definierande för strategin, och uttrycks dessutom i de styrande dokumenten (se exempelvis Sätt Östergötland i rörelses strategiska dokument).

För det andra: själva interventionen består av en rad olika aktiviteter som ska leda fram till ökad rörelse och fysisk aktivitet. Här behöver det beskrivas tydligt *hur* aktiviteter ska utvecklas, bedrivas, ramas in som delar av strategin, och sådan kunskap behöver förankras hos samverkande aktörer. I relation till detta behöver en definierad arbetsdelning framgå, där det tydliggörs vad som är förväntningen på de olika aktörer som på något sätt är eller kan vara en del av strategins verksamhet. Det behöver bland annat framgå att utveckling av aktiviteter sker av samverkansaktörer i kommuner och civilsamhälle och där dessa aktörers initiativkraft inte bestäms av regionens direkta styrning utan snarare av inspiration till goda exempel. Det behöver också klargöras att informationsspridning sker av och genom regionens förvaltning med hjälp av de digitala och interaktiva plattformarna. Vidare behöver det framgå att kommunerna systematiskt behöver kalibrera sina mål och verksamheter med strategins politiska mål i den mån detta är möjligt. Detta är exempel, och som exempel används de här framförallt för att visa på aspekter av eller mekanismer i strategin som de olika involverade aktörerna behöver ha kunskap om.

För det tredje: en programteori behöver en väl utvecklad beskrivning av de effekter som mål och insatser syftar till, och framförallt att kunskapen om dessa eftersträfvade effekter är uttalad och känd bland involverade aktörer. I frågan om *Sätt Östergötland i rörelse* kan detta handla om det är rörelse och fysisk aktivitet som är ett mål i sig som ska uppnås, eller om det är förbättrad folkhälsa som är den effekt som förväntas. Eftersom ökad rörelse och fysisk aktivitet, särskilt hos på förhand definierade grupper framträder som ett på förhand givet medel för förbättrad folkhälsa kan skillnaden här framstå som otydlig. Skillnaden blir emellertid mer tydlig när vi ska definiera genom vilka variabler det blir möjligt att följa upp och mäta effekter. Här blir det viktigt i programteorin att veta om det, med det ena fokuset, exempelvis är aktivitetstillfällen eller antalet deltagare i rörelseaktiviteter som ska mätas och följas upp, eller om det, med det andra fokuset, är särskilda hälsotal bland befolkningen som ska mätas och följas upp.

En programteori, beskriven på detta sätt, behöver alltså inte (och ska inte) ses som ett dokument som i detalj reglerar hur aktiviteter för rörelse och fysisk aktivitet utvecklas eller bedrivs, utan utgör i detta avseende en mer detaljerad bild av de organisatoriska relationerna kring hur sådana aktiviteter kan utformas på en mångfald av sätt.

5.2 Att förstå strategin som en inspirationens biopolitik

Om vi för ett avslutande resonemang och lyfter blicken från den konkreta verksamhetens potential och förvaltningsmässiga utmaningar, så vill vi föra en kortare diskussion om hur folkhälsoarbetet och folkhälsopolitiken tar form i en bestämd biopolitisk samtid. Vi vill på detta sätt avslutningsvis reflektera kring vad som kännetecknar detta sätt att styra och vad dessa förvaltningsmässiga villkor och utmaningar riktar ljuset mot ifråga om att förstå villkoren för folkhälsoarbete och -politik idag. För det krävs först en kortare teoretisk sammanhangsbeskrivning genom vilken styrning av välfärd och folkhälsoarbete kan förstås särskilt som biopolitik.

Makt och styrning i det moderna samhället

Styrning kan förstås i en bredare bemärkelse än med fokus på det formella politiska beslutsfattandet och förvaltningars organisation för att implementera eller förverkliga beslut. Styrning kan också vara samlingen av de formella och informella aktiviteter som sker med avseende på att styra människors uppförande och livsvillkor (Foucault 2010, 2014; Rose 1999). Det innebär att vi kan reflektera kring den politik som formas för att påverka befolkningens hälsa och livskraft i termer av styrning, något som gäller alldeles särskilt folkhälsopolitik (Åkerblom 2019b). I detta sammanhang används ibland begreppet biopolitik för att beskriva styrningen av befolkningens kroppar, hälsa och livskraft (se Foucault 2008, 2010; Åkerblom 2019a). Biopolitiken kan förstås som en politik för att skapa liv på bestämda och planerade sätt (Foucault 2008, 2010, 2014), och den utgör därmed en ram för den moderna folkhälsopolitiken. Foucault (2014) ser bakgrunden till denna slags politik i framväxten av den moderna vetenskapen om människan och samhället, dess biologi och sociologi. Med framväxten av modern samhällsvetenskap och statistik blev det i moderna samhällen möjligt för stater att räkna och skaffa sig detaljerad kunskap om befolkningen, och därmed skapades också möjligheter att få kunskap om vilka risker som finns för befolkningen och om hur befolkningen kan skyddas från dessa (Foucault 2010). I det avseendet blev kroppen till som ett objekt för styrning i ett helt nytt avseende: inte som objekt för repression av den enskilda kroppen, utan som objekt för produktiva insatser på befolkningsnivå (Foucault 1979, 2010, 2014). Och det är i termer av produktiva insatser för att ge liv åt befolkningen och skapa förutsättningar för dess hälsa som den moderna folkhälsopolitiken behöver förstås (Hewitt 1983).

Denna politik blev under 1900-talet särskilt kännetecknande för de moderna välfärdsstaterna (Donzelot 1988) – särskilt i Skandinavien (Esping-Andersen 1990), och kanske allra mest särskilt i Sverige (Dahlstedt 2009). Men under senare delen av 1900-talet kom denna statscenterade politik att förändras, (Dahlstedt 2009; Larsson, Letell & Thörn 2012), särskilt med fokus på hur fler icke-statliga aktörer skulle involveras i styrningen av välfärd

och socialpolitik i allmänhet. Dahlstedt (2009) har kallat denna utveckling en "aktiveringspolitik" som syftar till att enskilda individer ska aktiveras och förmås att ta ansvar för sin egen hälsa och välfärd och att aktörer från marknaden och civilsamhället ska förmås att bli aktiva i att utföra olika slags tjänster och service. Rose (1999) har kallat just aktiveringen av marknad, civilsamhälle och individer att "styra på avstånd" (Rose 1996). Det innebär bland annat att staten, eller andra myndigheter och offentliga institutioner, sätter upp villkor och ramar – inte minst mål – som i grunden formar andra aktörers möjligheter att bidra till hälsa och välfärd (Rose 1999). I detta sammanhang har inte minst sektorsöverskridande former av samverkan och nätverk blivit populära (Rose 1999). Detta innebär inte att den politiska viljan att föra en livets politik blivit mindre ambitiös, men det innebär att biopolitiken har nya villkor att formas i ett politiskt-administrativt landskap präglad av en mångfald av aktörer, viljor och intressen. Vi menar att denna teoretiska ingång kan vara en nyckel för att förstå den strategi som utformas genom *Sätt Östergötland i rörelse* och vilken plats denna slags folkhälsoarbete tar i det samtida välfärdssamhället. Vi menar att ambitionerna om att skapa liv och hälsa hos befolkningen kan förstås i termer av styrning genom samverkan, på avstånd och genom inspiration, som en inspirationens biopolitik.

Makt och styrning som inspirationens biopolitik

För det första uppmärksammar resultat och analys i denna forskningsstudie den betydelse som tillskrivs *samverkan* mellan en mångfald av samhällsaktörer för att bedriva folkhälsoarbete i dagens samhälle. Mångfalden av aktörer betraktas i strategin och i respondenternas beskrivningar av arbetet som en förutsättning för att åstadkomma resultat med de folkhälsopolitiska ambitionerna. Samverkan framträder som en form av styrning där aktörer som kompletterar varandra och som kan nå ut till breda befolkningsgrupper kan sättas i bruk. Centralt för denna form av styrning är hur de olika aktörerna är just *olika* varandra, att de är skilda från varandra, och att de därmed har olika villkor för sina sätt att arbeta. Olikheten föreställs skapa komplementära möjligheter, det vill säga att de har olika saker att bidra med till den gemensamma övergripande målbilden. Samtidigt bygger denna fråga om olikhet och komplementära ideal på att de olika aktörerna inte kan styras hierarkiskt enligt en mer traditionell förvaltningsmodell med direktiv och regleringar. Regionen kan inte bestämma över kommunerna eller civilsamhällets organisationer, och dessa kan inte formellt bestämma över regionen. Därför måste de olika samverkande aktörerna styras på avstånd, genom att förmå dem att agera på bestämda sätt (jfr. Rose 1996, 1999).

För det andra aktualiserar resultaten och analysen i den här rapporten frågan om hur verksamheter och aktiviteter som bygger på samverkan av olika aktörer kan styras enligt en sammanhållen strategi. När de olika aktörerna inte omfattas av samma regler och eller ordningar för sin verksamhet måste

policy materialiseras, sätts i bruk, i enlighet med andra principer. *Styrning på avstånd* kan ske på en lång rad olika sätt, genom målstyrning där väldefinierade mål övertas av självständiga aktörer och görs till sina egna mål (Ekholm 2019b) eller genom överenskommelser eller partnerskap som bygger på formella avtal om utförandeskap (Ekholm & Öhlund 2018) bara för att lyfta fram två exempel. I fallet *Sätt Östergötland i rörelse* framträder styrningen genom inspiration och genom informationsspridning av goda exempel. I allt väsentligt handlar den strategi som samverkan utgör för folkhälsoarbetet om att använda självständiga aktörer med förmåga att ta egna initiativ, som har potential att vara aktiva på egna villkor, och som kan både utveckla och bidra med goda exempel på hur människor kommer i rörelse och ökar sin fysiska aktivitet. Men denna förmåga och självständighet behöver styras och kanaliseras på något sätt, och denna kanalisering av de biopolitiska ambitionerna kan ske genom inspiration.

För det tredje illustrerar denna form av strategi genom samverkan och dess form av styrning på avstånd, en slags *inspirationens biopolitik*. Detta innebär en slags styrning där spridning av goda exempel ska inspirera en mångfald av aktörer att bedriva verksamheter och inspirera enskilda eller grupper av individer att själva röra på sig. Styrning genom samverkan och på avstånd kan inte ske i en traditionell förvaltningsmodell eftersom den involverar aktörer som värderas som viktiga just därför att de inte är en del av förvaltningen. Dessa aktörer representerar en bredd och mångfald som inte kan rymmas enbart inom en politiskt styrd offentlig sektor. Styrningen kan heller inte ske enligt en bestämd hierarkisk ordning där en aktör bestämmer hur en annan aktör ska utforma eller utföra en specifik verksamhet (därför att varken kommuner eller civilsamhällets organisationer lyder under regionerna). Ett av de sätt att styra som blir möjligt är genom att inspirera andra aktörer till egna initiativ. En sådan form av styrning kan därtill motiveras genom hur den skapar en reflektion hos de samverkande aktörerna om värdet och betydelsen av de gemensamma målen och om hur redan befintliga eller nya aktiviteter kan bidra till sådana mål. Styrningen är i det avseendet en aktivitet för att göra de politiska målen till en del av de samverkande aktörernas egna viljor och ambitioner. De ges möjligheten att (om)skapa sig själva som folkhälsoaktörer. Målet för denna styrning är, helt i linje med det moderna samhällets långsiktiga biopolitiska projekt, att skapa liv och livskraft hos befolkningen (jfr. Foucault 2010, 2014). Det är till syvende och sist befolkningens kroppar som är målpunkten för denna styrning, men styrningen går genom att inspirera särskilt civilsamhällets aktörer till att se sig själva som en aktör för att möjliggöra detta. Det kännetecknande för denna folkhälsopolitik och detta folkhälsoarbete är den centrala roll som tillskrivs just det frivilliga deltagandet (jfr. Åkerblom 2019a) genom spridande av goda exempel och den roll som inspiration tillskrivs för detta. Det breda deltagandet och att gemensamt inordna sig under gemensamma målbilder kan i det avseendet skapa en

långsiktighet och bred förankring. Men för att inspirationens biopolitik ska bli möjlig krävs att en rad olika villkor, som vi redan lyft fram i ljuset, präglar och vägleder verksamheten.

På dessa sätt utgör inspirationens biopolitik en begriplig och rimlig lösning på tre samtida social-, folkhälso- och förvaltningspolitiska problem. Inspirationens biopolitik framträder som en möjlighet att nå ut till utsatta befolkningsgrupper, genom aktivering av deras föreställt civila och närliggande gemenskaper, som i segregationens och ojämlikhetens spår föreställs vara i särskilda behov av fysisk aktivitet och rörelse. Inspirationens biopolitik framträder också som en möjlighet att bedriva storskaligt och ambitiöst folkhälsoarbete i tider av ekonomisk åtstramning och minskat investeringsutrymme för offentliga verksamheter, genom en både subtil och programmatisk aktivering av aktörer med underförstått andra drivkrafter än ekonomisk ersättning. Inspirationens biopolitik framträder dessutom som en möjlighet att styra utan formella regleringar eller direktiv, i en föreställt ahierarkisk modell med föreställt symmetriska men alltjämt kompletterande samverkansrelationer. Med andra ord framträder inspirationens biopolitik som svaret på en alldeles särskild fråga: hur kan befolkningen, deras kroppar och deras hälsa styras, genom organisatoriska insatser för att möjliggöra detta, i en samtid präglad av social ojämlikhet, ekonomisk resursbrist och decentraliserad och konstitutionellt begränsad förvaltning?

5.3 Kunskapsbidrag och återkoppling till frågeställningar

Rapporten har i detalj beskrivit strategin *Sätt Östergötland i rörelse* och hur olika samverkande aktörer, inom ramen för denna strategi, förhåller sig till regionens och de olika samverkande aktörernas gemensamma ambitioner. I rapporten finns samverkan och hur samverkan uppfattas systematiskt beskrivet, utifrån en rad olika perspektiv och från olika aktörer. Rapporten lyfter fram potential med samverkan, men också hinder och utmaningar som behöver mötas för att ambitionerna om mer rörelse och fysisk aktivitet, samt förbättrad folkhälsa, ska bli verkliga. På det sättet har rapporten motsvarat sitt syfte att skapa förståelse för hur strategin har satts i bruk och hur den uppfattas från olika deltagande aktörer. Med avseende på hur detta har legat till grund för hur olika aspekter för att närmare kunna kartlägga hur policy ska kunna omsättas i medel för att uppnå och följa upp mål har rapporten även bidragit till att identifiera olika mekanismer i samverkan mellan aktörer som kan påverka huruvida strategin har förutsättningar att nå sina ambitioner. Därutöver har rapporten bidragit med reflektioner kring denna form av styrning genom samverkan och strategi, och dess plats i den samtida välfärdspolitiken.

För att avslutningsvis och kortfattat återknyta till studiens frågeställningar. Med blicken riktad mot hur samverkan går till i praktiken och hur olika aktörer upplever denna samverkan, vill vi lyfta fram hur samverkan sker genom en

strategi där olika webbplattformar med olika exempel på fysiska aktiviteter kan utformas och spridas. Denna samverkan bygger på hur regionens politiska mål villkorar verksamheten och där andra aktörer i kommunerna och i civilsamhället aktiveras för att utveckla och bidra med exempel på aktiviteter som kan spridas som goda exempel.

Med fokus på hur olika samverkande aktörer uppfattar mål och syfte med sitt och andras deltagande i strategin, vill vi peka på hur samverkan bygger på återkommande beskrivningar av och föreställningar om hur olika aktörer kan komplettera varandra, bidra med olika slags kunskap och tillsammans nå ut till särskilda målgrupper. De olika aktörerna behöver inte nödvändigtvis arbeta på samma sätt och med delade målbilder, men olika arbetssätt och ambitioner ses som kompletterande av varandra. Men för att samverkan med kompletterande anspråk ska kunna realiseras behöver aktiviteter kommuniceras och målbilder kalibreras, och olika samverkande aktörer behöver utveckla förståelse för de andra aktörernas skilda villkor för deltagande och tillit till deras viljor. Deltagandet i strategin uppfattas därtill som en mindre tvingande form av samverkan och folkhälsoarbete, där strategin skapar möjligheter och inspiration mer än förpliktelser. Samtidigt kan denna form av strategi och samverkan uppfattas som otydlig och utan konkreta ramar för hur aktiviteter ska utformas eller bedrivas.

När det gäller vilka delar i samverkansarbetet som kan identifieras som mekanismer som påverkar hur strategins ambitioner kan förverkligas, vill vi lyfta fram resonemang om betydelsen av en programteori som är förankrad hos de olika samverkande aktörerna. Bristen på tydligt kommunicerade ramar för hur strategin ska ligga till grund för utarbetande av aktiviteter som medel kan bidra till bestämda mål, det vill säga en programteori, kan identifieras som ett hinder för hur strategins ambitioner kan realiseras. För att förverkliga högt ställda ambitioner gällande strategin behöver de olika samverkande aktörerna på ett mer grundläggande sätt förstå sin egen och andra aktörers roller i strategin och dessutom förstå att strategin utgör en förhållandevis abstrakt infrastruktur för att möjliggöra utveckling och spridning av aktiviteter som goda exempel, mer än att vara en uppsättning befintliga aktiviteter som kan implementeras i verksamhet.

Med fokus på hur strategin *Sätt Östergötland i rörelse* kan följas upp och utvärderas med avseende på att värdera projektets måluppfyllelse, menar vi att en programteori som är förankrad hos samverkande aktörer på ett tydligare sätt gör det möjligt att följa upp strategin och de aktiviteter som utvecklas inom ramen för den, för att värdera dess måluppfyllelse. Rapporten lyfter fram behovet av att tydliggöra *hur* relationen mellan strategins ambitioner att bidra med en form eller infrastruktur för utveckling och spridning av goda exempel och de politiska målsättningar som utgör strategins mål och villkor ser ut. På det sättet bidrar rapporten med reflektion som kan ligga till grund för fortsatt arbete med att utveckla och kommunicera strategins

centrala utgångspunkter för utveckling och spridning av aktiviteter, som kan bedrivas i samverkan mellan region, kommun och civilsamhälle. Dessutom utgör rapporten en grund för hur strategin kan förstås och därmed vidare följas upp och utvärderas. Sådan kunskap är viktig för tjänstepersoner och stabspersoner, beslutsfattare och engagerade i den mångfald av aktörer och organisationer som behandlats i rapporten. Reflektion kring villkoren för samverkan och strategiskt arbete inom ramen för politiska målsättningar är central för att olika aktörer själva ska kunna utveckla verksamhet, och för att verksamheter inom ramen för strategin, samt strategin som helhet, kan följas upp. I dessa avseenden kan rapporten bidra till strategin *Sätt Östergötland i rörelse* mer övergripande mål att möjliggöra rörelse och fysisk aktivitet hos befolkningen i Östergötland.

REFERENSER

- Abrahamsson, H. (2019). *Vår tids stora omdaning: Om konsten att värna demokrati och social hållbarhet*. Göteborg: Korpen.
- Andersson, J. (2012). En skola i toppform! I Petersson, K., Dahlstedt, M. & Plymoth, B. (red.) *Fostran av framtidens medborgare: Normer och praktiker bortom välfärdsstaten*. Lund: Sekel.
- Arvidson, M., Johansson, H. & Scaramuzzino, R. (2018). Advocacy compromised: How financial, organizational and institutional factors shape advocacy strategies of civil society organizations. *Voluntas*, 29(4), s. 844–856.
- Axelsson, R. & Bihari Axelsson, S. (2007). Samverkan och folkhälsa. I Axelsson, R. & Bihari Axelsson, S. (red.) *Folkhälsa i samverkan: Mellan professioner, organisationer och samhällssektorer*. Lund: Studentlitteratur.
- Axelsson, R. & Bihari Axelsson, S. (2013). Samverkan som samhällsfenomen – några centrala frågeställningar. I Axelsson, R. & Bihari Axelsson, S. (red.) *Om samverkan: för utveckling av hälsa och välfärd*. Lund: Studentlitteratur.
- Ayo, N. (2012). Understanding health promotion in a neoliberal climate and the making of health conscious citizens. *Critical Public Health*, 22(1), s. 99–105.
- Babones, S.J. (2008). Income inequality and population health: Correlation and causality. *Social Science & Medicine*, 66, s. 1614–1626.
- Bacchi, C. (2009). *Analysing policy: What's the problem represented to be?* Frenchs Forest: Pearson.
- Bacchi, C. & Goodwin, S. (2016). *Poststructural policy analysis*. New York: Palgrave MacMillan.
- Bambra, C. (2006). Health status and the worlds of welfare. *Social Policy and Society*, 5(1), s. 53–62.
- Bartley, M., Blane, D. & Montgomery, S. (1997). Socioeconomic determinants of health: Health and the life course: Why safety nets matter. *British Medical Journal*, 314(7088), s. 1194–1196.
- Benavides, F.G., Serra, C. & Delclos, G.L. (2019). What can public health do for the welfare state? Occupational health could be an answer. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 73(12), s. 1141–1144.
- Bengtsson, H. & Melke, A. (2014). *Vår offentliga förvaltning: Samverkan i välfärdspolitiken*. 1 uppl. Malmö: Gleerups.
- Bergqvist, K., Åberg Yngwe, M. & Lundberg, O. (2013). Understanding the role of welfare state characteristics for health and inequalities – an analytical review. *BMC Public Health*, 13.
- Bode, I. & Brandsen, T. (2014). State-third sector partnerships: A short overview of key issues in the debate. *Public Management Review*, 16(8), s. 1055–1066.

- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), s. 77-101.
- Brydsten, A., Hammarström, A. & San Sebastian, M. (2018). Health inequalities between employed and unemployed in northern Sweden: A decomposition analysis of social determinants for mental health. *International Journal for Equity in Health*, 17(59).
- Bryman, A. (2004). *Social research methods*. 2 uppl. Oxford: Oxford University Press.
- Bryson, J.M., Crosby, B.C. & Middleton Stone, M. (2015). Designing and implementing cross-sector collaborations: Needed and challenging. *Public Administration Review*, 75(5), s. 647-663.
- Bteich, M., da Silva Miranda, E., El Khoury, C., Gautier, L., Lacouture, A. & Yankoty, L.A. (2019). A proposed core model of the new public health for a healthier collectivity: How to sustain transdisciplinary and intersectoral partnerships. *Critical Public Health*, 29(2), s. 241-256.
- Coalter, F. (2012). 'There is loads of relationships here': Developing a programme theory for sport-for-change programmes. *International Review for the Sociology of Sport*, 48(5), s. 594-612.
- Corral, I., Landrine, H., Hao, Y., Zhao, L., Mellerson, J.L. & Cooper, D.L. (2011). Residential segregation, health behaviour and overweight/obesity among a national sample of African American adults. *Journal of Health Psychology*, 17(3), s. 371-378.
- Dahlstedt, M. (2000). Demokrati genom civilt samhälle? *Statsvetenskaplig tidskrift*, 82, s. 289-310.
- Danermark, B. & Kullberg, C. (1999). *Samverkan: Välfärdsstatens nya arbetsform*. Lund: Studentlitteratur.
- Donaldson, S.I. (2007). *Program theory-driven evaluation science. Strategies and Applications*. New York: Psychology Press.
- Donzelot, J. (1988). The Promotion of the social. *Economy and Society*, 17(3), s. 395-427.
- Eikemo, T.A. & Bambra, C. (2008). The welfare state: A glossary for public health. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 62(1), s. 3-6.
- Eikemo, T.A. & Huijts, T. (2009). Causality, social selectivity or artefacts? Why socioeconomic inequalities in health are not smallest in the Nordic countries. *European Journal of Public Health*, 19(5), s. 452-453.
- Ekholm, D. (2016). *Sport as a means of responding to social problems: Rationales of government, welfare and social change*. Doktorsavhandling. Linköpings universitet.
- Ekholm, D. (2019a). *Idrott som lokal socialpolitik: Kommun och civilsamhälle i samverkan*. Centrum för kommunstrategiska studier, rapport 2019:2. Linköpings universitet.
- Ekholm, D. (2019b). Mellan självständighet och kontroll: Civilsamhället som samhällsbyggare genom idrott som verktyg för social hållbarhet.

- I Syssner, J. (red.) *Ett nytt kontrakt för samhällsbyggande*. Boxholm: Linnefors.
- Ekholm, D & Öhlund, T. (2018). Idéburet socialt arbete som kraft för social rättvisa?. I Dahlstedt, M. & Lalander, P. (red) *Manifest: För ett socialt arbete i tiden*. Lund: Studentlitteratur.
- Elander, I., Eriksson, C. & Fröding, K. (2009). Lokalt partnerskap för folkhälsa – innovationen med djupa rötter i det svenska samhället. I Hedlund, G. & Montin, S. (red.) *Governance på svenska*. Stockholm: Santerus.
- Eriksson, R. & Torssander, J. (2008). Social class and cause of death. *European Journal of Public Health*, 18(5), s. 473–478.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity.
- Foucault, M. (1979). *Discipline and punish: The birth of the prison*. New York: Vintage Books.
- Foucault, M. (2008). *Samhället måste försvaras*. Hägersten: Tankekraft förlag.
- Foucault, M. (2010). *Säkerhet, territorium, befolkning*. Hägersten: Tankekraft förlag.
- Foucault, M. (2014). *Biopolitikens födelse*. Hägersten: Tankekraft förlag.
- Fritzell, J., Lennartsson, C. & Lundberg, O. (2007). Health and inequalities in Sweden: Long and short term perspectives. I Fritzell, J. & Lundberg, O. (red.) *Health inequalities and welfare resources*. Bristol: The Policy Press.
- Funnell, S.C. & Rogers, P.J. (2011). *Purposeful program theory. Effective use of theories of change and logic models*. Wiley, Indianapolis.
- Fyrberg Yngfalk, A. & Hvenmark, J. (2014). *Vad händer med civilsamhället när staten gör som marknaden? Om marknadsisering, myndigheter och ideella organisationer*. FoU-rapport 2014:4. Stockholm: Riksidrottsförbundet.
- Hall, P. (2005). Interprofessional teamwork: Professional cultures as barriers. *Journal of Interprofessional Care*. 19(1), s. 188–196.
- Hartman, L. & Sjögren, A. (2018). *Hur ojämlig är hälsan i Sverige? Sociala och regionala skillnader i dödsrisker bland 30–60-åringar 1994–2014*. IFAU-rapport 2018:10. Uppsala: IFAU.
- Hederos Eriksson, K., Jäntti, M., Lindahl, L. & Torssander, J. (2018). Trends in life expectancy by income and the role of specific causes of death. *Economica*, 85(339), s. 606–625.
- Hewitt, M. (1983). Bio-politics and social policy: Foucault's account of welfare. *Theory, Culture & Society*, 2(1), s. 67–84.
- Hirdman, Y. (2000). *Att lägga livet tillrätta*. Stockholm: Carlsson.
- Hunter, D.J. & Perkins McPhil, N. (2012). Partnership working in public health: The implications for governance of a systems approach. *Journal of Health Services and Policy*, 17(2), s. 45–52.

- Johansson, H., Nordfeldt, M. & Johansson, S. (2015). Ideella organisationers roller i välfärdssamhället – röst och service. I Johansson, S., Dellgran, P. & Höjer, S. (red.) *Människobehandlande organisationer: Villkor för ledning, styrning och professionellt välfärdsarbete*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Keane, H. (2009). Intoxication, harm and pleasure: An analysis of the Australian National Alcohol Strategy. *Critical public health*, 19(2), s. 135–142.
- Larsson, S. (2005). On quality of qualitative studies. *Nordisk pedagogik*, 25, s. 16–35.
- Larsson, B., Letell, M. & Thörn, H. (red.) (2012). *Transformations of the Swedish welfare state*. New York: Palgrave MacMillan.
- LeBesco, K. (2011). Neoliberalism, public health, and the moral perils of fatness. *Critical public health*, 21(2), s. 153–164.
- Lindberg, K. (2009). *Samverkan*. Malmö: Liber.
- Lindsay, J. (2010). Healthy living guidelines and the disconnect with everyday life. *Critical public health*, 20(4), s. 475–487.
- Lundberg, O. (2018). The next step towards more equity in health in Sweden: How can we close the gap in a generation? *Scandinavian journal of public health*, 46(22), s. 19–27.
- Lundberg, O., Åberg Yngwe, M., Bergqvist, K. & Sjöberg, O. (2015). Welfare states and health inequalities. *Canadian public policy*, 41(2), s. 526–533.
- Lundberg, O., Yngwe, M.Å., Stjärne, M.K., Elstad, J.I., Ferrarini, T., Kangdas, O., Norström, T., Pale, J., Fritzell, J. (2008). The role of welfare state principles and generosity in social policy programmes for public health: An international comparative study. *Lancet*, 378(9650), s. 1633–1640.
- Lundström, T. & Wijkström, F. (2012). Från röst till service: Vad händer sedan?: Eller som fisken i vattnet. I Wijkström, F. (red.) *Civilsamhället i samhällskontraktet: En antologi om vad som står på spel*. Stockholm: European Civil Society Press.
- Mackenbach, J. (2012). The persistence of health inequalities in modern welfare states: The explanation of a paradox. *Social Science & Medicine*, 75, s. 761–769.
- Marmot, M. & Wilkinson, R.G. (2006). *Social determinants of health*. 2 uppl. Oxford: Oxford University Press.
- Månsson, E. & Bogren, A. (2014). Health, risk, and pleasure: The formation of gendered discourses on women's alcohol consumption. *Addiction Research and Theory*, 22(1), s. 27–36.
- Patton, M.Q. (2015). *Qualitative research & evaluation methods: Integrating theory and practice*. 4 uppl. Thousand Oaks: SAGE.
- Pérez, E. (2013). *När offentliga sektorn inte räcker till*. Institutionen för hälsa och samhälle, Malmö högskola.

- Phillips, T., McMichael, C. & O’Keefe, M. (2018). “We invited the disease to come to us”: Neoliberal public health discourse in local understanding of non-communicable disease causation in Fiji. *Critical Public Health*, 28(5), s. 560–572.
- Pickett, K.E. & Wilkinson, R.G. (2015). Income inequality and health: A casual review. *Social Science & Medicine*, 128, s. 316–326.
- Pierre, J. & Sundström, G. (2009). *Samhällsstyrning i förändring*. Stockholm: Liber.
- Prop. 2017/18:249. *God och jämlik hälsa – en utvecklad folkhälsopolitik*.
- Roos, E. & Prättälä, R. (2018). Sociala skillnader i hälsorelaterade levnadsvanor. I Rostila, M. & Toivanen, S. (red.) *Den orättvisa hälsan: Om socioekonomiska skillnader i hälsa och livslängd*. 2 uppl. Stockholm: Liber.
- Rose, N. (1996). Governing “advanced” liberal democracies. I Barry, A., Osborne, T. & Rose, N. (red.) *Foucault and political reason: Liberalism, neo-liberalism and rationalities of government*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rose, N. (1999). *Powers of freedom: Reframing political thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rostila, M. & Toivanen, S. (2018). Vägar mot en rättvis hälsa. I Rostila, M. & Toivanen, S. (red.) *Den orättvisa hälsan: Om socioekonomiska skillnader i hälsa och livslängd*. 2 uppl. Stockholm: Liber.
- Rothstein, B. (2010). *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. 3 uppl. Stockholm: SNS förlag.
- Sharon, T. (2015). Healthy citizenship beyond autonomy and discipline: Tactical engagements with genetic testing. *BioSocieties*, 10(3), s. 295–316.
- Shore, C. & Wright, S. (1997). *Anthropology of public policy: Critical perspectives on governance and power*. London: Routledge.
- Smith-Merry, J. (2018). Public mental health, discourse and safety: Articulating an ethical framework. *Public Health Ethics*, 11(2), s. 165–178.
- SOU 1987:33. *Ju mer vi är tillsammans*. Betänkande av Folkrorelseutredningen.
- SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige*. Maktutredningens huvudrapport.
- SOU 2000:1. *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet*. Demokratiutredningens slutbetänkande.
- SOU 2007:66. *Rörelser i tiden*. Slutbetänkande av Utredningen om den statliga folkrörelsepolitiken i framtiden.
- SOU 2016:13. *Palett för ett stärkt civilsamhälle*. Betänkande av Utredningen för ett stärkt civilsamhälle.
- SOU 2019:56. *Idéburen välfärd*. Betänkande av Utredningen om idéburna aktörer i välfärden.

- Svanström, L. (2017). *Att mäta folkhälsa: Kriterier för bra folkhälsoarbete*. 1 uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Therborn, G. (2016). *Ojämlighet dödar*. Lund: Arkiv.
- Thom, B., Herring, R., Bayley, M., Waller, S. & Berridge, V. (2013). Partnerships: Survey respondents' perceptions of inter-professional collaboration to address alcohol related harms in England. *Critical Public Health*, 23(1), s. 62–76.
- Vangen, S. & Huxham, C. (2003). Nurturing collaborative relations: Building trust in inter-organizational collaboration. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 39(1), s. 5–31.
- Vincens, N., Emmelin, M. & Stafström, M. (2018). Social capital, income inequality and the social gradient in self-rated health in Latin America: A fixed analysis. *Social Science & Medicine*, 196, s. 115–122.
- Wagner, S.R., Bauer, A., Andrade, M.C.R., York-Smith, M., Pan, P.M., Pingani, L., Knapp, M., Coutinho, E.S.F. & Evans-Lacko, S. (2017). Income inequality and mental illness-related morbidity and resilience: A systematic review and meta-analysis. *Lancet Psychiatry*, 4, s. 554–562.
- Wedel, J.R., Shore, C., Feldman, G. & Lathrop, S. (2005). Toward an anthropology of public policy. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 600(1), s. 30–51.
- Wennemo, I. (2014). *Det gemensamma. Om den svenska välfärdsmodellen*. Stockholm: Premiss.
- Wijkström, F., Einarsson, S., & Larsson, O. (2004). *Staten och det civila samhället: idétraditioner och tankemodeller i den statliga bidragsgivningen till ideella organisationer: SSE/EFI Working paper series in business administration, 2004:21*.
- Wilkinson, R.G. (2004). *Tänk på avståndet: Ojämligheten dödar!* Lund: Augusti.
- Wilkinson, R.G. & Pickett, K.E. (2006). Income inequality and population health: A review and explanation of the evidence. *Social Science & Medicine*, 62(7), s. 1768–1784.
- Williams, D.R. & Collins, C. (2001). Racial residential segregation: A fundamental cause of racial disparities in health. *Public Health Reports*, 116, s. 404–416.
- Åberg Yngwe, M. & Lundberg, O. (2007). Assessing the contribution of relative deprivation to income differences in health. I Fritzell, J. & Lundberg, O. (red.) *Health inequalities and welfare resources*. Bristol: The Policy Press.
- Åkerblom, E. (2019a). Governing of the nation: Generation pep as a biopolitical strategy. *Sport, Education and Society*.
- Åkerblom, E. (2019b). *Utbildning och hälsa i nationens intresse: Styrningsteknologier och formering av en förädlad befolkning*. Doktorsavhandling. Linköpings universitet.

- Öhlund, T. (2016). *Sociala innovationer och institutionella traditioner: En utvärdering av 36 arvsfondsprojekt inriktade mot unga och kriminalitet under åren 1995–2013*. Utvärderingsrapport. Stockholm: Arvsfonden.
- Österlind, M. (2017). *Strävan efter samhällsförbättring: Idrottspolitiska problematiseringar och lösningsstrategier för formandet av den nyttiga idrotten och den idrottande individen*. Doktorsavhandling. Umeå Universitet.
- Österlind, M. & Wright, J. (2014). If sport's the solution then what's the problem? The social significance of sport in the moral governing of 'good' and 'healthy' citizens in Sweden, 1922–1998. *Sport, Education and Society*, 19(8), s. 973–990.
- Östgötakommisionen (2015). *Östgötakommisionen för folkhälsa – slutrapport*. Regionförbundet Östsam, Östgötakommisionen.

Internetkällor

- Regionförbundet Östsam. Folkhälsopolitisk policy för Östergötland 2011–2014. <https://www.norrkoping.se/download/18.3ef6b1d158f1bd46e11dd8a/1489758778288/folkhalsopolitisk-policy.pdf> (hämtad 2020-01-23)
- Region Östergötland. Regional överenskommelse om samverkan mellan Region Östergötland och idéburen sektor i Östergötland. <https://dokument.regionostergotland.se/regsam/Samh%C3%A4llsbyggnad/Regional%20%C3%B6verenskommelse.pdf> (hämtad 2020-01-23)
- Region Östergötland. Insatser kring levnadsvanor och hälsa. <https://dokument.regionostergotland.se/Politiska%20dokument/H%C3%A4lsa-%20och%20sjukv%C3%A5rdsn%C3%A4rden/Behovsanalyser,%20brukar-%20och%20medborgardialoger/2018%20Behovsanalyser,%20brukar-%20och%20medborgardialoger/Insatser%20kring%20levnadsvanor%20och%20h%C3%A4lsa%20-%20behovsanalys%20och%20brukardialog%202018.pdf> (hämtad 2020-01-23)
- Sättöstergötlandirörelse.nu. <http://xn--sttstergotlandirrelse-bzb21bfh.nu/> (hämtad 2020-01-23)
- Sätt Östergötland i rörelse.nu. Strategiskt dokument. http://xn--sttstergotlandirrelse-bzb21bfh.nu/wp-content/uploads/2017/01/SOIR_uppslag_LQ.pdf (hämtad 2020-01-23)