
OM SAMVERKAN SOM STRATEGI FÖR HÅLLBARA EFFEKTER



Andreas Sävenstrand, Christina Ehneström

OM SAMVERKAN SOM STRATEGI FÖR HÅLLBARA EFFEKTER

Andreas Sävenstrand, Christina Ehneström

SPeL-rapport nr 7, 2013

SPeL
Strategisk påverkan & Lärande



© 2013 APeL AB och författarna

APeL Forskning och utveckling
Ånstagatan 6
702 32 Örebro
www.apel-fou.se

Tryck: Elanders, 2013
Formgivning och sättning: informationsavdelningen, Högskolan i Halmstad

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING.....	5
KAPITEL 1. SOCIALFONDEN OCH REGIONAL UTVECKLING....	7
KAPITEL 2. STUDIENS UPPLÄGG	11
URVALSPROCESS.....	11
HUR VI HAR ARBETAT MED PROJEKTEN.....	13
VÅR ANALYSMODELL.....	14
STUDIENS AVGRÄNSNINGAR OCH BRISTER.....	14
KAPITEL 3. TEORI OM SAMVERKAN.....	17
FORSKNING OCH STUDIER OM SAMVERKAN OCH HÅLLBARHET.....	17
DEFINITION AV SAMVERKAN.....	17
VARFÖR SAMVERKA?.....	19
HINDER OCH FRAMGÅNGSFAKTORER FÖR SAMVERKAN.....	20
INDIVIDUELLA DRIVKRAFTER FÖR SAMVERKAN.....	21
HÅLLBAR SAMVERKAN.....	23
OM MAN SAMVERKAR KRING ANNAT ÄN MÄNNISKOR.....	25
KAPITEL 4A. UNGA.....	27
OM UNGA I UTANFÖRSKAP.....	27
SOCIALFONDEN OCH UNGDOMSPROJEKT.....	28
OM DE STUDERADE PROJEKTEN.....	30
SAMMANFATTANDE RESULTAT.....	32
Representation från de olika politikområdena.....	32
Aktörernas motiv att delta.....	33
Vad samverkan ska leda till.....	33
Styrning.....	34
Struktur.....	36
Samsyn.....	37
ANALYS OCH SLUTSATSER.....	38
Leder samverkan till att projekten uppnår resultat och effekter?.....	38
Socialfondens roll i snittet mellan politikområden.....	38
Hinder för samverkan påverkar långsiktigheten.....	38
Utveckling i små steg.....	42

KAPITEL 4B. ÄLDRE.....	45
ÄLDREOMSORGENS VIKTIGASTE UTVECKLINGSOMRÅDEN.....	45
OM DE STUDERADE PROJEKTEN.....	46
PROJEKTENS SYN PÅ SAMVERKAN.....	48
Motiv till projekten.....	48
Styrning.....	48
Struktur.....	49
Samsyn.....	49
Faktorer för varaktig samverkan.....	49
ANALYS AV PROJEKTENS SAMVERKAN.....	50
KAN PROJEKTENS SAMVERKAN LEDA TILL LÅNGSIKTIGA EFFEKTER?.....	55
Synen på samverkan.....	55
Styrningens betydelse.....	56
Hinder för implementering.....	57
ÄLDREOMSORGENS SPECIFIKA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR SAMVERKAN....	58
HAR PROJEKTEN SAMVERKAT ÖVER ADMINISTRATIVA GRÄNSER?.....	59
KAPITEL 5. REFLEKTIONER OCH SLUTSATSER.....	63
LÄGRE STRUKTURELL PÅVERKAN.....	63
HINDER FÖR SAMVERKAN.....	64
PÄRLBANDSPROJEKT – STEGVIS STRUKTURELL PÅVERKAN.....	65
ATT ORGANISERA REGIONALT LÄRANDE.....	67
VARFÖR ÄR EFFEKTEN AV STORA STRATEGISKA PROJEKT INTE STÖRRE?....	68
ATT BEDÖMA SAMVERKAN.....	69
TEORIUTVECKLING KRING SAMVERKAN	70
REFERENSER.....	79
BILAGA 1. KOPPLINGAR MELLAN SOCIALFONDEN OCH RUF5 2010.....	81
BILAGA 2. SAMVERKAN I NATIONELLA SOCIALFONDS- PROGRAMMET.....	85
BILAGA 3. GUIDE FÖR BEDÖMNING AV SAMVERKAN ÖVER POLITIKOMRÅDEN.....	87
BILAGA 4. FAKTORER FÖR FRAMGÅNGSRIK SAMVERKAN.....	89

SAMMANFATTNING

Strukturfondspartnerskapet i Stockholm har prioriterat stora strategiska projekt. Större satsningar antogs ge bättre förutsättningar för samverkan, samlad utvärdering och påverkan på individer, organisationer och strukturer. Regionchefen på Svenska ESF-rådets Stockholmskontor gav 2011 processtödet för strategisk påverkan och lärande i uppdrag att genomföra en studie som skulle fördjupa kunskapen om samverkans betydelse i utvalda projekt.

Urvalet av projekt grundades på de som lyckats engagera aktörer inom arbetsmarknad, näring och utbildning så att förutsättningar för samverkan över administrativa gränser gavs. Det resulterade i två kluster med fyra projekt vardera, ett med kompetensutveckling inom äldreomsorgen (programområde 1) och ett för att motverka ungdomars utanförskap (programområde 2).

Vår analys utgår från tidigare forskning och studier om samverkan. Databasinsamlingen utgörs av projektens ansökningar och utvärderingar, intervjuer av två till tre personer per projekt, samt ett analysseminarium per kluster. Vi har även haft analysmöten med expertgrupper som gett oss de specifika förutsättningarna för respektive klusters insatsområde.

Studiens resultat i punktform:

- *Projekten bedöms inte uppnå de strukturella effekter som angavs i ansökan. Anledningar är bl.a. att de fokuserat på individeffekter, att samverkan har varit svår, eller att förändring krävs i nationella strukturer där projekten inte haft mandat att påverka.*
- *Hinder för samverkan är t.ex. en hög omsättning av chefer inom äldreomsorgen vilket bryter kontinuiteten i samverkan. Inom PO 2 är det mer regelverk och brist på mandat i styrgruppen som hindrar att samverkan kan utvecklas. Inom båda programområdena ser vi att upphandlade parter har lägre drivkraft att medverka till samverkan och utveckling.*
- *Om förändringen som ska uppnås kräver politiska beslut är det många gånger orimligt att förvänta sig förändring inom ramen för ett projekt. Det behövs ett pärlband av projekt som tar vid där tidigare har slutat. Men detta ställer höga krav på såväl programmets utformning, som projektens förmåga att fånga de stegvisa framstegen samt hinder som kvarstår.*

- *Det är svårt att lära av projekt på regional nivå när de startar vid olika tidpunkter. Det finns heller ingen aktör som tar ansvar för en organisering av detta lärande. En svårighet i ett sådant uppdrag är att lärandet behöver knytas till de respektive samverkansparternas mandatnivå, bl.a. Arbetsförmedlingens huvudkontor för ungdomsprojekt.*
- *Vi ser positiva effekter av partnerskapets prioritering av stora projekt genom att förutsättningarna för erfarenhetsutbyte har förbättrats. Däremot har förutsättningarna för samlad utvärdering inte förbättrats och vi ser inga indikationer på att projekt använt sin storlek för att nå strukturell påverkan. Våra resultat ska dock inte tolkas som att en återgång till mindre projekt är att föredra. Svagheter ligger snarare i vilken roll projekten ges i samverkansparternas och regionens utveckling.*
- *Finansiärer som vill bedöma ett projekts förutsättningar för att utveckla långsiktig samverkan har enligt oss tre viktiga faktorer att undersöka: Beroendegraden mellan parterna, deras kontinuitet i samverkan samt deras förändringsberedskap.*
- *Studien bidrar även till teoriutveckling om samverkan. Komplexiteten beskrivs genom "samverkanskuben" (s. 71), men vi ser också fyra viktiga principer för hållbar samverkan: Att berörda tar ett aktivt ansvar, att man ser utvecklingen utanför projektet, att samverkans omfattning definieras och binder hanteras, samt att ett motiverande och lärande klimat skapas.*

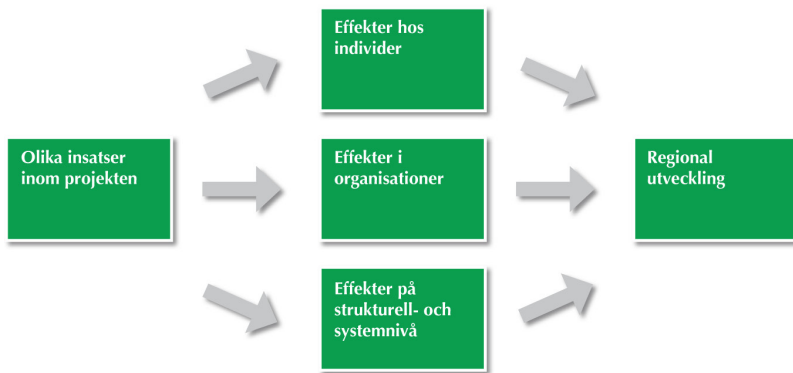
KAPITEL 1.

SOCIALFONDEN OCH REGIONAL UTVECKLING

I Stockholmsregionen har ett 90-tal ESF-projekt initierats sedan 2009. Av dessa handlar ett 60-tal om kompetensutveckling för sysselsatta och cirka 30 om att motverka utanförskap. Resultaten av dessa projekt studeras och rapporteras på olika sätt, t.ex. enskilda utvärderingar av projekten samt mer övergripande tematiska studier genom de fem temagrupperna inom Socialfonden. Men dessa typer av studier utgår sällan från regionala behov. Regionchefen för Svenska ESF-rådet i Stockholm initierade därför en studie om projektens bidrag till regional utveckling.

Redan nu vill vi poängtera att även om studien utgår från projekt i Stockholm så är mycket av problematiken och slutsatserna kring samverkan allmängiltiga. Vi bedömer att rapporten har ett värde för utvecklingsansvariga i samtliga regioner i Sverige.

På vilket sätt kan då Socialfonden ha betydelse för det regionala utvecklingsarbetet? Vi har valt den enkla utgångspunkten att projekten kan ge effekter på individ-, organisations- och strukturnivå (Figur 1). De individuella effekterna kan handla om att anställda kan ta sig an nya arbetsuppgifter på arbetsplatsen, eller att arbetslösa blivit mer attraktiva för, eller etablerade på, arbetsmarknaden. Effekter i organisationer kan t.ex. vara att en ny metod börjar användas i den reguljära verksamheten. Strukturella effekter kan röra hur insatser från olika aktörer samspelar på ett nytt sätt för att bidra till ökad produktivitet/effektivitet eller att möta kunder/klienters behov på ett bättre sätt. De strukturella förändringarna har störst betydelse för regional utveckling genom att de fortsatt kan ge individeffekter även efter projektens slut.



Figur 1. Figuren illustrerar hur Socialfonden kan ge effekter på såväl individer, organisationer som strukturer, som sammantaget leder till regional utveckling.

Men vilka strukturer är det då som kan förändras? Vi konstaterar att Socialfonden inte är detsamma som socialpolitik utan att det berör såväl arbetsmarknads- som närings- och utbildningspolitik. Vad som är viktigt för regionens utveckling framgår av *Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen* (RUFS 2010). I flera av de åtaganden i RUFS 2010, som vi anser har koppling till Socialfondens insatsområden (*bilaga 1*), nämns behov av samordning och samverkan. Därför vore det värdefullt för regional utveckling att lära mer om samverkan. Samverkan väger även tungt i Socialfondsprogrammet. Där finns samverkan som ett av fyra programkriterier som ska stärka projektens möjligheter att uppnå mervärde. I programmets kapitel 4 och en särskild bilaga (*se vår bilaga 2*) utvecklas synen på samverkan inom Socialfonden. Där framgår bl.a. att:

- Arbete i partnerskap ses som en grundläggande förutsättning för genomförande av strukturfondsprogrammen under 2007–2013.
- Som partnerskap räknas flera olika arbetsformer mellan för projektverksamheten berörda intressenter.
- Tanken är att de aktörer som bedöms vara av betydelse för att definiera och arbeta med projektets problem- och behovsbild bör samverka. Samverkan som arbetsmodell kan öppna för lösningar som annars inte kommit till stånd.
- Partnerskapet är ett gemensamt åtagande som bygger på gemensamma krafter, ömsesidigt förtroende och vilja till att ta egna initiativ samt öppenhet för andras initiativ.
- Ett framgångsrikt partnerskap bygger på en sammansättning av aktörer med mandat från offentliga, privata och ideella organisationer.

- Uppgiften är att utveckla och testa metoder på kort sikt, samt bidra till att reformera verksamhetens innehåll och utförande på längre sikt.

I den regionala planen för Socialfonden i Stockholm¹ framhävs stora strategiska projekt som önskvärda. I beskrivningen av dessa långsiktiga och strategiska satsningar framgår att privat, offentlig och frivillig sektor bör identifiera och analysera ett problemområde för att sedan gemensamt genomföra projekt som ska finna nya lösningar. Storleken på projekten ska underlätta såväl samverkan som möjligheten till samlad utvärdering och att påverka system och strukturer².

Ordförande i partnerskapet, Erik Langby, skriver på Kommunförbundets hemsida (www.ksl.se) att *"Grundstommen i dessa utvecklingsprojekt är att låta Socialfondsmedlen möjliggöra, utveckla och förfinasamarbetsformer och arbetsmetoder över administrativa och organisatoriska gränser"*.

Detta leder oss fram till syftet med studien. Vi vill bidra till en fördjupad kunskap om samverkan och lära mer om vilka utmaningar som är förknippade med samverkan som fenomen genom två övergripande frågeställningar:

- Vilken betydelse har samverkan för projektets resultat och effekter?
- Vilka hinder respektive framgångsfaktorer för samverkan kan vi se?

¹ Socialfonden 2007.

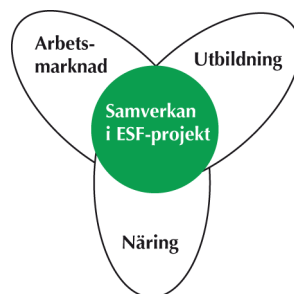
² Det är inte självklart vad som menas med "stora strategiska projekt". Varken partnerskapet eller vi har definierat vad som avses. Är det t.ex. budgetens storlek, antalet deltagare eller samverkansaktörer, eller kanske aktörernas mandat som vägs in? Till problematiken hör att i PO 2 har i princip alla projekt som uppfyllt grundkraven beviljats medel. Men vi har räknat ut att av beviljade projekt 2008-2011 är det genomsnittliga kompetensutvecklingsprojektet i Stockholmsregionen fyra gånger större än i övriga landet. Motsvarande för projekt som motverkar utanförskap är två-tre gånger större. Vi har här utgått från att de Stockholms-projekt som beviljats medel uppfyller prioriteringsgrunden och därmed är "stora och strategiska".

KAPITEL 2.

STUDIENS UPPLÄGG

Urvalsprocess

Uppdraget för studien gavs till processtödet för strategisk påverkan och lärande (SPeL) som inom sitt ansvarsområde kan göra avgränsade studier som kan användas för strategisk påverkan eller för att stimulera regionala lärprocesser. En första avgränsning av studien var att fokusera på samverkan. Valet av samverkan tog sin grund i på vilket sätt Socialfonden kan bidra i det regionala utvecklingsarbetet. SPeL gjorde tillsammans med ESF-rådet ett antagande om att Socialfonden utgör en unik arena för samverkan över politikområden, i synnerhet mellan arbetsmarknadspolitik, näringspolitik och utbildningspolitik enligt Figur 2. Denna figur har vuxit fram, testats och vunnit gehör i flera regionala sammanhang och visar det vi kallar treklövern med de tre politikområden som är mest aktuella för ESF-projekt. Det bygger på att ett arbete för regional utveckling innefattar en utmaning i att samordna flera olika politikområden där mandatet oftast ligger på en annan nivå än just den regionala.



Figur 2. Den s.k. treklövern som illustrerar hur Socialfonden utgör en unik möjlighet till samverkan mellan tre politikområden.

Med mandat menar vi här ”politik, peng och praktik”, dvs. var den politiska styrningen finns, var medel för att stimulera utveckling av politikområdet förmedlas och var praktisk verksamhet bedrivs för att uppnå politikens mål.

I arbetsmarknadsfrågor ligger mandatet tungt på nationell nivå genom Arbetsförmedlingen där möjligheten att förändra myndighetens arbets sätt ligger på regeringen via regleringsbrev. Men Arbetsförmedlingen finns även representerade med praktik i varje lokalt arbetsmarknadsområde. På lokal nivå finns även socialförvaltningar och i vissa kommuner arbetsmark-

nadsenheter som på olika sätt försöker få fler anställningsbara och i sysselsättning. På den regionala nivån finns främst Länsstyrelsens integrationsuppdrag, vilket i helheten är ett relativt litet inflytande.

Med näringspolitik avser vi en avgränsad del av denna, nämligen kompetensförsörjning. Det kan dels handla om arbetsgivarnas sätt att utveckla personalens kompetens och arbetsformer, men också hur de tar emot arbetslösa för praktik, utbildning och eventuell anställning. Mandatet i näringspolitiken som vi avser i denna rapport ligger därmed tydligt på lokal nivå, på de specifika arbetsplatserna. Ett visst mandat ligger även på nationell nivå genom särskilda satsningar och program såsom Omvårdnadslyftet för äldreomsorgen. Den regionala nivån kan ha samordnande funktioner som t.ex. kompetensplattformar eller genom att skapa intermediärfunktioner såsom särskilda FoU-miljöer.

När det gäller utbildningspolitiken är mandatet tydligt delat mellan nationell nivå i form av universitet, högskolor och Yrkeshögskolan, samt den lokala nivån i form av grundskola, gymnasium och vuxenutbildning. Kommunerna har också möjlighet att via uppdragsutbildningar och ansökan om Yh-utbildningar möta företagets behov av arbetskraft och kompetensutveckling. Regionen har inget eget mandat i frågan. Däremot finns högskolorna som regionala aktörer med uppdrag att interagera med det omgivande samhället. Kontentan blir dock att det regionala mandatet är svagt.

Sammantaget ger detta bilden att mandatet på regional nivå generellt är svagt och att regional utveckling inte bara främjas av samverkan utan att samverkan är en *nödvändighet* för att komma framåt. Det handlar om samverkan mellan nationell och lokal nivå, men också samverkan mellan politikområden. Det finns t.ex. ett välkänt glapp mellan utbildningssystemet och arbetslivet som behöver minskas. Strukturuomvandling pågår ständigt i arbetslivet vilket ställer nya krav på kompetenser. Det finns människor i utanförskap som genom motiverande och kompetenshöjande insatser kan närma sig arbetsmarknaden. Detta är uppgifter som är svåra att lösa inom ett enskilt politikområde.

Antagandet om treklövern och mandatnivåer stämde av med ESF-rådet och fann stöd även där. Nästa steg var då att bedöma vilka projekt som bäst uppfyllde denna syn på samverkan. En särskild guide för att poängsätta projekten togs fram (*se bilaga 3*). Med denna guide som grund gick ESF-personal och processtöd igenom samtliga avslutade och pågående projekt. På detta sätt fick vi fram en rankinglista. De projekt som hamnade högst var de som vi bedömde kunde vara mest intressanta ur ett samverkans- och regionalt utvecklingsperspektiv. Vi vill poängtera att bedömningen *inte* gällde huruvida projekten var lyckade eller ej.

Med rankinglistan som grund studerades förutsättningarna för att bilda

kluster av projekt med liknande inriktning. Anledningen till att skapa sådana kluster var dels att analysen blir enklare och ger mer intressanta resultat om datainsamlingen görs inom ett tema, dels att få tydligare mottagare av studiens resultat.

För PO 1-projekten visade det sig att fyra projekt som arbetade med kompetensutveckling inom äldreomsorgen hamnade högt på listan. Det var svårt att hitta andra projekt som kunde sägas ha något gemensamt i den övre delen av rankinglistan. En stor del av ESF-medlen har dessutom gått till dessa projekt varför det var naturligt att äldreomsorg fick utgöra ett kluster.

Inom PO 2 var valet inte lika självklart. Det fanns två tydliga kandidater – ungdomsprojekt eller projekt för nyanlända. Valet föll där på ungdomsprojekt med motiveringen att frågan var snäppet mer aktuell i samhällsdebatten.

Hur vi har arbetat med projekten

Detta uppdrag är inte en utvärdering. Vi har inga ambitioner att värdera de enskilda projekten utan vårt uppdrag är att genomföra en studie som kan användas för strategisk påverkan. Givet uppdraget så görs vissa övergripande bedömningar av en liten del av projektens mål, nämligen vilken samverkan de skulle utveckla som kan leva vidare efter projektet. Uppdraget handlar om att studera och fördjupa kunskapen om på vilket sätt samverkan påverkar att projekten uppnår resultat och effekter samt vilka hinder och framgångsfaktorer som finns för denna samverkan.

Studien är kvalitativ vilket innebär att validitet³ och reliabilitet⁴ i stor utsträckning är beroende av hur vi samlat in och bearbetat data.

När vi lagt upp studien har vi utgått från forskning och tidigare studier kring samverkan. Vi har också tillsatt en expertgrupp⁵ för varje kluster som hjälpt oss att bidra med kunskap som behövs för att kunna genomföra denna studie. Vi har fått hjälp med att lista viktiga utmaningar och utvecklingsområden inom respektive kluster, identifiera vad som kan vara de största svårigheterna som projekten behöver hantera för att lyckas bidra med nya lösningar på problemet samt identifiera vilka organisationer det är nödvändigt att samverka med för att påverka problemet och vad samverkan behöver leda till. Det är utifrån detta material vi har byggt upp våra frågeområden och vårt analytiska ramverk.

³ Validitet kan generellt sägas innebära att man verkligen mäter det man vill mäta.

⁴ Reliabilitet anger tillförlitligheten i mätningen.

⁵ Expertgruppen för unga representerades av Lidija Kolouh, Temagruppen Unga i arbetslivet, Sven Sundin, Skolverket samt Emily Svärd, Arbetsförmedlingen. Expertgruppen för kompetensutveckling i äldreomsorgen representerades av Anne-Marie Johansson Hernander KSL, Susanne Bali Kommunal och Kjerstin Larsson Regionförbundet Örebro med forskningsbakgrund inom äldreomsorg

Det empiriska materialet har vi samlat genom att läsa ansökningar, delrapporter, slutrapporter och i förekommande fall även utvärderingar. Vi har också genomfört 23 intervjuer och haft ett analysseminarium tillsammans med representanter från alla projekt. Urvalet av respondenter gjordes genom att vi började med att intervjua projektledarna och sedan bad vi dem att utse två personer att intervjua som har en nära anknytning till projektet och som har möjlighet att påverka projektens resultat. Eftersom urvalet av respondenter innebar att Arbetsförmedlingen blev underrepresenterat när det gällde intervjuer i de projekt som riktar sig till unga valde vi att komplettera dataunderlaget med ytterligare två intervjuer med anställda på Arbetsförmedlingen. Detta ger oss bättre förutsättningar att se på problemen utifrån flera synvinklar (s.k. källtriangulering). Intervjuerna har genomförts som telefonintervjuer. De har inte spelats in utan intervjuaren har antecknat svaren på datorn. Det är också därför som vi inte har några citat från intervjuerna i vår text. Intervjuerna har varit semistrukturerade vilket innebär att frågorna ger möjlighet till öppna svar och större möjlighet för respondenten att säga sin åsikt om samma frågor. Mot slutet har vi haft ytterligare ett möte med respektive expertgrupp som syftade till att diskutera preliminära iakttagelser från studien för att fördjupa kunskapen. Samtliga möten har dokumenterats.

Vår analysmodell

I såväl intervjuer som seminariet med projekten har vi använt oss av Danermarks faktorer för framgångsrik samverkan (*bilaga 4*). Utifrån den ställde vi frågor om projektens initiering, styrning, struktur, samsyn och hållbarhet. Inför seminariet bearbetade vi Danermarks faktorer till en förenklad tabell (Tabell 1) som också är vår analysmodell.

Studiens avgränsningar och brister

Vi har redan nämnt ett antal avgränsningar såsom att detta inte är en utvärdering utan en studie för kunskap och påverkan, att det är samverkans betydelse för resultat och effekter snarare än målen i sig som står i fokus, att vi har valt bort cirka 90 % av projekten i regionen enligt en särskild bedömning om samverkan mellan politikområden, samt att vi intervjuat max tre personer per projekt. I vårt urval utgick vi även från att projekten skulle vara minst på andra halvan av sitt genomförande för att ha några erfarenheter att bjuda på.

En svaghet är just att vi har studerat en tiondel av alla projekt i regionen och att vi bara pratat med tre representanter per projekt. Det medför att vi kan få indikationer och intressanta exempel, men vi kan inte säkert

säga något om hur samverkan ser ut generellt i regionens projekt, eller om hur partnerskapets prioriteringsgrunder har fungerat. Vårt urvalskriterium med aktörer från de tre politikområdena styrde vilka projekt det bildades kluster kring. I praktiken innebar det att större projekt prioriterades på bekostnad av mindre projekt som arbetat med t.ex. diskrimineringsfrågor.

Tabell 1. Vår analysmodell bearbetad från Danermark (2009).

Samverkansdimension	Faktorer för "framgångsrik samverkan" enligt forskning
Styrning	<ul style="list-style-type: none"> • Förankra projektet på alla nivåer • Klargör beslutsmandat • Identifiera motstridiga regler/verksamhetsmål • Återför löpande resultat till politisk/administrativ ledning
Struktur	<ul style="list-style-type: none"> • Formulera gemensamma mål • Teckna avtal och utse samordnare • Tydliggör roller och arbetsfördelning • Identifiera hindrande resursflöden • Skapa incitament att samverka • Definiera framgång/problem i samverkan • Skapa mötesplatser och övergripande möten • Planera för långsiktighet
Samsyn	<ul style="list-style-type: none"> • Tydliggör syn på samverkansobjektet • Informera vad parterna kan bidra med och inte • Utveckla samverkanskompetens

Under arbetet med rapporten har vi sett att det finns risk för missuppfattning kring rapportens inriktning. Vi vill därför betona att vi här bortser från individeffekterna. Anledningen till detta är att det är allmänt känt att de flesta projekt når bra resultat under projektiden – det är inte där problemet ligger. Svagheten är istället vad som blir kvar när projektmedlen försvunnit⁶. Därför har vi satt fokus på och analyserat det som i ansökningarna gått att utläsa som projektens övergripande samverkansmål efter projektiden. Konsekvensen av det kan bli att rapporten uppfattas som negativ och att effekter helt saknas, vilket vi inte hävdar.

⁶ En bedömning i rapporten Temporära organisationer för permanenta problem (Jensen & Trägårdh, 2012) pekar på att 90–95 procent av tid, pengar, kompetens och uppmärksamhet läggs på att uppnå projekt målet medan 5–10 procent läggs på hur projektets erfarenheter ska tas tillvara.

KAPITEL 3.

TEORI OM SAMVERKAN

Forskning och studier om samverkan och hållbarhet

Vi kan konstatera att det inte finns särskilt mycket forskning kring samverkan och det råder också brist på andra studier i detta område. En del studier är också mycket specifika kring samverkan mellan utpekade aktörer i en särskild fråga. Trots det har vi hittat en del forskning och studier som ger oss vägledning i vad det är som generellt påverkar hur framgångsrik samverkan är.

Danermark har i flera studier och böcker⁷ ringat in viktiga faktorer som påverkar samverkan. Reinholdt⁸ har behandlat begreppet i sin studie Jämförande utvärdering av Botkyrkas, Huddinges och Södertäljes samordningsförbund; förutsättningar, samarbetsprocesser och utfall i samverkan medan Jensen och Trägårdh⁹ nyligen har skrivit en rapport om ungdomsprojekt för Temagruppen Unga som bland annat handlar om samverkan. Fridolf¹⁰ har skrivit en rad rapporter om samverkan för att skapa bättre förutsättningar för att människor i utanförskap effektivt ska få det stöd som individen behöver. Brulin och Svensson¹¹ beskriver olika samverkansformer och viktiga förutsättningar för hållbar samverkan i sin bok Att äga, styra och utvärdera stora projekt.

Definition av samverkan

Samverkan är ett mycket allmänt använt begrepp där de allra flesta har en grundläggande förståelse för vad det handlar om. Men det är uppenbart att det finns samverkan med olika djup. Vi vill därför börja med att redovisa två försök till definition av samverkan. Danermark¹² definierar samverkan som:

”medvetna målinriktade handlingar som utförs tillsammans med andra i en klart avgränsad grupp avseende ett definierat problem och syfte”.

⁷ Danermark, 2003, 2004, 2009

⁸ Reinholdt, 2009

⁹ Jensen & Trägårdh, 2012

¹⁰ Fridolf, 2004

¹¹ Brulin & Svensson, 2011

¹² Danermark, 2003

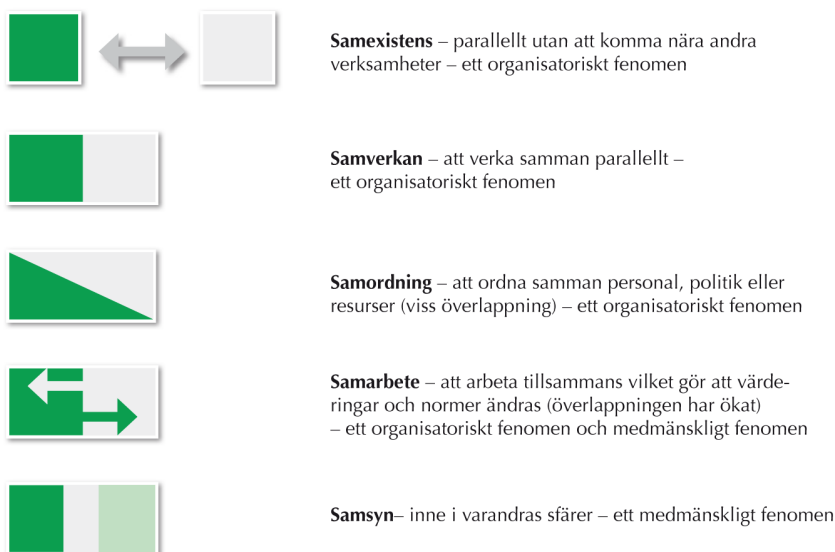
Integreringen¹³ ska alltså bestå av *gemensam handling* som inte är slumpmässig utan *medveten*. Handlingen ska utgå från ett identifierat problemområde för vilket man satt ett *gemensamt mål* och har *utpekade personer* som ska genomföra handlingarna. Dessa personer har ett *gemensamt ansvar* för genomförandet och uppfyllandet av målet.

En annan definition, ursprungligen skapad av Boklund¹⁴, pekar ut samverkan som en process där:

”någon eller några tillför sina specifika resurser, kompetenser och/eller kunskaper till en uppgift som man gemensamt har att utföra.”

Definitionen är snarlik, men sätter mer fokus på att det är en *process* snarare än enskilda handlingar, samt att det är olika *kompetenser* och inte bara arbetstid som tillförs för att kunna genomföra processen.

Definitionerna ovan är övergripande där ”samverkan” används som ett samlande begrepp (så som vi använder begreppet i denna rapport) för alla former av samarbete, samverkan, samordning oavsett hur integrerad den är och hur den organiseras. Men det finns också försök till indelningar av denna integrering i olika nivåer eller djup. Vi redovisar här två som är vanligt citerade. Fridolf¹⁵ utgår från samarbetets karaktär och grad av integrering (Figur 3).



Figur 3. Illustration av hur samarbetet kan ha olika karaktär och hur aktörerna integreras enligt Fridolf.

¹³ I dessa sammanhang talar man ibland om integrering av verksamheter för att undvika förvirring då ordet samverkan kan användas både som allmänt begrepp och en särskild nivå av verksamhetsintegrering.

¹⁴ Boklund, 1995

¹⁵ Fridolf, 2004

Reinholdt¹⁶ har definierat begreppen utifrån handläggares samarbete, ledarnas samverkan respektive en finansiell samordning enligt:

Samarbete: Med samarbete menas det arbete som sker gemensamt mellan handläggare som möter medborgaren, exempelvis vid kartläggning av individens samlade behov. Vidare avses insatser planeras tillsammans så att de koordineras rätt i tid. Det kan innebära att vissa insatser görs parallellt istället för i serie. Insatser planeras utifrån behov och inte utifrån de mål som gäller för respektive myndighet.

Samverkan: För att underlätta samarbete behövs en samverkan mellan myndigheter på organisatorisk nivå, en samverkan som undanröjer hinder för samarbetet. Det kan vara att stimulera de personer som bedriver samarbete genom olika incitament. Det handlar också om att god kännedom om respektive myndighets uppdrag och förutsättningar för samarbete. Ett ledarskap som kan ta hänsyn till både den egna myndighetens uppdrag och de gemensamma behoven är avgörande för denna samverkan.

Samordning: I den finansiella samordningen är det individens behov och samhällets krav som styr resurstilldelningen. Verksamhetens uppgift är att bedöma hur de gemensamma insatserna gör bäst nytta för individen och samhället och för att fördela resurserna till de insatser som främjar samarbete.

Varför samverka?¹⁷

Offentlig förvaltning har allt mer sektoriserats eftersom kravet på specialistkompetenser ökar i respektive myndighet. Specialiseringen är i sig inte något negativt eftersom avancerad kunskap syftar till att ge bättre service till medborgarna men ofta på bekostnad av en helhetssyn på brukaren. Om brukaren är i eller upplever sig vara i ett utanförskap krävs ofta lösningar över flera myndighetsgränser, men specialiseringen riskerar att leda till revirtänkande som innebär att personal i de olika myndigheterna har svårt att se hur det egna arbetet hänger ihop med andras insatser. Man kan säga att specialisering och sektorisering både innebär ett ökat oberoende mellan myndigheter och ett ökat ömsesidigt beroende. För att effektivare utnyttja de resurser och kompetenser som finns och för att kunna ge service av god kvalitet krävs samverkan.

¹⁶ Reinholdt, 2009

¹⁷ Jensen & Trägårdh, 2012

Hinder och framgångsfaktorer för samverkan¹⁸

Ett problem för framgångsrik samverkan är att utvecklingen av olika samverkansmodeller ofta prövas i tillfällig projektform. Det innebär att även om resultaten i projekten är framgångsrika så påverkar de sällan den reguljära verksamheten. Till detta återkommer vi i avsnitt Hållbar samverkan. Utöver att myndigheters specialisering kan leda till brist på helhetssyn och avsaknad av samverkan så vet vi att det finns viktiga faktorer som påverkar hur framgångsrikt samverkansarbetet blir.

Många gånger utgår samverkanstanken från den egna myndighetens behov och inte brukarens behov av att olika aktörer samverkar. Detta kan bero på att de samverkande organisationerna har olika mål med samverkan och att det råder en bristande flexibilitet inom och mellan de olika organisationerna. Dessutom är det vanligt att samverkan utgår från personliga relationer snarare än tydliga organisatoriska strukturer för samverkan och det kan råda en okunskap om varandras verksamheter. Samverkan kan också hindras av lagar, regler och styrsystem men även olika organisationskulturer och kunskapsstraditioner. Ekonomiska orsaker kan också utgöra hinder för samverkan. För en framgångsrik samverkan är det viktigt att dessa olika hinder kan identifieras, diskuteras och hanteras.

Samverkan utvecklas bäst då aktörerna anser att de har en jämbördig ställning. Om någon part anser sig ha tolkningsföreträde, bättre kunskap och en mer utvecklad föreställning om individen och dennes problem finns risk att det uppkommer en maktförskjutning mellan aktörerna. Detta kan i sin tur leda till att den andre aktören tar över den bild som aktören med tolkningsföreträde har istället för att nya arbetssätt i samverkan utvecklas. En färsk avhandling som studerar ett projekt i ungdomsvården¹⁹ visar att istället för förbättrat samarbete medförde projektet en mellanorganisatorisk kamp. Kampen fördes mellan deltagande organisationer och interpersonella konflikter uppstod mellan olika yrkeskategorier, ungdomar och föräldrar.

Viktiga faktorer för en framgångsrik samverkan är att det finns redskap för *styrning*, *struktur* och *samsyn*. Med *styrning* menas till exempel att det krävs engagemang och styrning på samtliga ledningsnivåer. Ledningen måste bland annat legitimera den samverkan som ska ske på lägre nivåer och efterfråga hur arbetet utvecklas. Det krävs också en gemensam målbild som är överordnad den egna organisationens mål, samt att aktörerna har en löpande diskussion om vad en lyckad samverkan är med utgångspunkt i systematiska uppföljningar av arbetet.

¹⁸ Detta avsnitt bygger, där inte annat anges, på Danermark, 2004, Danermark, 2009, Jensen & Trägårdh, 2012, Josefsson, 2007, Reinholdt, 2009.

¹⁹ Basic, 2012

Struktur innebär att det är viktigt att man gemensamt identifierar målgrupper och problemområden, vilken roll de olika aktörerna har, att man har tydliga rutiner för samverkan samt en närhet mellan operativa och strategiska parter. Viktiga verktyg för att kunna bygga en struktur för samverkan är t.ex. att det finns avtal mellan samverkande verksamheter kring mål, ansvar och uppföljning, att det finns riktlinjer kopplat till de olika rollerna och handlingsplaner för det konkreta arbetet. Även samordningsfunktioner kan behövas där samordnaren har mandat från de olika aktörerna. Vidare är det viktigt att de som samverkar har den kompetens som krävs för att t.ex. förstå sin roll samt kunna arbeta med mål, metoder och uppföljning. För att kunna utveckla samverkan krävs sektorsövergripande möten där alla som berörs deltar och att mötena dokumenteras.

Att det finns *samsyn* framhålls som en tredje viktig punkt och betyder bland annat att de berörda aktörerna har kunskap om varandras verksamheter och har en samsyn kring själva problemet. Det krävs också ett kontinuerligt och aktivt arbete med samsynsfrågor, en öppen och prestigelös kommunikation, en medvetenhet om att samverkan leder till konflikter, samt en förmåga att hantera dem. I kommunikationen är det betydelsefullt att aktörerna har gemensamma begrepp och en samstämmig syn på arbetet. Samsynen måste omfatta alla nivåer, även ledningsnivån, och det måste vara tydligt att ledningen ger stöd och mandat till samverkansarbetet. Att kontinuerligt arbeta med metodutveckling är en nödvändig del i en strategi för samverkan.

Ytterligare en viktig aspekt som framhålls är att samordnaren mellan de olika aktörerna som ska samverka har en nyckelroll. Han/hon ska kunna röra sig på alla plan, prata allas språk och driva ett systematiskt arbete.

Att följa upp och utvärdera arbetet är viktigt för att samverkan ska utvecklas. Det är ledningens ansvar att efterfråga detta och uppföljningen bör vara gemensam för de samverkande aktörerna vilket förutsätter att de olika aktörerna systematiskt dokumenterar hur de arbetar med samverkan.

Individuella drivkrafter för samverkan

Vi kommer i studien också använda oss av begreppet KASAM (Känsla av sammanhang). Begreppet introducerades av Aaron Antonovsky²⁰ och utgick från en studie av judiska kvinnor som överlevt tiden i koncentrationsläger och trots de svåra umbäranden som det innebar var vid god hälsa. Han undrade vad detta kom sig och kom fram till att hur en individ uppfattar situationens begriplighet, hanterbarhet och meningsfullhet till stor del avgör hur man påverkas av den.

²⁰ Antonovsky, 1991

Begriplighet är den kognitiva komponenten som avser i vilken utsträckning individer upplever inre och yttre intryck som begripliga, information som strukturerad och sammanhängande, inte som kaotisk och oförklarlig. Hanterbarhet avser den subjektiva upplevelsen av att ha eller sakna tillräckliga resurser för att kunna möta de krav som ställs i olika situationer i livet, såväl vardagliga som extrema. Dessa resurser kan vara både egna och andras, som individen får från sin omgivning. Meningsfullhet är mer känslöbetonad än kognitiv och syftar på i vilken utsträckning individen känner att livet har en känslomässig innebörd. Det handlar om upplevelsen av engagemang och utmaning värd fysisk och känslomässig investering.

KASAM har tillämpats på såväl familjeliv som arbetsliv och de tre faktorerna ovan har delvis omarbetats för att passa i olika sammanhang. Vi är främst intresserade av det arbete som gjorts vad gäller ledarskap då vi här ser en koppling till samverkan. Hult & Waad menar att man som ledare behöver arbeta med begriplighet, hanterbarhet och meningsfullhet i en strävan att få en fungerande verksamhet med medarbetare som mår bra.

En jämförelse mellan Danermarks och Hult & Waads²¹ begreppsapparater ger ingen omedelbar korrelation. Men i Tabell 2 har vi omfördelat Danermarks faktorer för framgångsrik samverkan så som vi ser att de skapar mening inom ramen för KASAM. Begripligheten innebär att regelverk, information och agerande som man möter hänger ihop i en helhet. Hanterbarheten kan motsvara att det finns arbetssätt och resurser för att en individ ska kunna möta de nya krav som finns för samverkan. Slutligen är meningsfullheten den förankring som gör att man gör samverkansidén till sin och att de mänskliga (känslomässiga) relationerna måste fungera mellan samverkansparterna.

Tabell 2. Sambandet mellan Antonovskys tre faktorer för "känsla av sammanhang" (KASAM) och Danermarks rubriker för framgångsrik samverkan (se bilaga 4).

KASAM-faktor	Begriplighet	Hanterbarhet	Meningsfullhet
Samverkansfaktor	Regelverk Målformulering Kommunikation Dokumentation Kunskap	Resurser Organisation	Synsätt Förankring

²¹ Hult & Waad, 2004

Hållbar samverkan²²

Som vi redan nämnt sker utveckling av samverkansmodeller ofta i form av projekt. Detta är en organisationsform som blivit allt vanligare och som ofta utgår från att ett problem har uppstått som måste lösas och där lösningen inte riktigt passar in i ordinarie organisationsstruktur. Det kan handla om att den reguljära verksamheten inte är mogen att ta till sig en förändring eller att det är kostsamt att göra förändringen och att man därför söker externa medel för att genomföra den förändring som var tänkt.

Ibland kan projekten vara just samverkansprojekt men de kan givetvis också vara förändringsprojekt eller försöksprojekt. När det handlar om projekt som finansieras av Socialfonden så förväntas att de projektresultat som genereras ska bidra in i den reguljära verksamheten. Som vi ska se senare i detta kapitel är det för dessa projekt extra viktigt att bygga en projektstruktur som bygger på ett samspel mellan reguljär verksamhet och projektet.

Projekt förväntas också på ett eller annat sätt bidra med något nytt. När det gäller samverkansprojekt handlar det ofta om nya former för samverkan men samverkan kan krävas även i t.ex. utvecklingsprojekt för att skapa innovation. Oavsett syfte innebär samverkan att antalet aktörer blir fler vilket i sig ökar komplexiteten i arbetet.

Men att implementera projektresultat är alltså svårt. Det beror på att projekt och reguljär verksamhet bygger på olika verksamhetslogiker (Tabell 3).

Tabell 3. Olika logiker i temporära och permanenta organisationer²³.

	Temporär samverkanslogik	Permanent hierarkisk logik
Verksamheten	Skapas under genomförandet	Bedrivs i enlighet med fastställda rutiner
Organisatoriska relationer	Nätverk – avtal och överenskommelser	Hierarkisk – ”linjen gäller”
Styrning och implementering	Samråd och konsensus, övertalning	Följa regler och direktiv, auktoritet

I projekt arbetar man handlingsinriktat medan den reguljära verksamheten sannolikt är mer institutionaliserad och svår att förändra. Det är en uppenbar risk att projektet på alla möjliga sätt skiljs från linjeorganisationen. När sedan resultaten och erfarenheterna ska tas till vara saknas intresse för detta i den reguljära verksamheten som har tolkningsföreträde och det lig-

²² Detta avsnitt bygger, där inte annat anges, på Jensen & Trägårdh, 2012, Brulin & Svensson, 2011.

²³ Tabellen är hämtad från rapporten Temporära organisationer för permanenta problem, 2012, sid 31.

ger på projektet att bevisa att resultaten är värda att tas om hand. I den reguljära verksamheten finns kunskap och erfarenhet som upprätthåller rådande förståelseformer och därför kan det vara svårt att lyckas med att byta erfarenheter och skapa lärande mellan projekt och reguljär verksamhet. Om projektet dessutom har utvecklat nya arbetsformer som innebär kostnadsökningar är det ännu svårare att genomföra förändringar. Inte ens då projekten via olika socioekonomiska beräkningar argumenterar för att de nya arbetssätten är effektivare märks någon markant vilja att implementera.

Viktiga förutsättningar för hållbar samverkan handlar om att huvudmännen visar engagemang och utser en styrgrupp som har mandat att styra projektet och ta tillvara på de resultat som genereras. Forskning visar att den vanligaste förklaringen till bristen på hållbarhet handlar om att det aktiva ägarskapet saknas och att styrningen är oprofessionell²⁴. Studier visar att om det ska vara möjligt att mer effektivt kunna ta tillvara på projektresultat måste projekten redan från start visa att det man vill utveckla ska vara implementeringsvänligt, dvs. det ska gå att integrera i ordinarie verksamhet både organisatoriskt och finansiellt. Dessutom måste projekten bedrivas i nära samverkan med den reguljära verksamheten så att lärande kan delas mellan de olika organisationsformerna.

Vi vill här sammanfatta och tolka valda delar av rapporten *Temporära organisationer för permanenta problem*²⁵, som på ett pedagogiskt sätt visar varför liknande projekt återkommer och varför de sällan blir reguljär verksamhet. Studien bygger på projekt som ska få unga i arbete eller studier, men vi ser även likheter med brist på medel för att kunna genomföra kompetensutveckling i äldreomsorgen med egna medel.

- *Det finns skäl för att särkoppla projekt från den reguljära verksamheten. Dessa är att man genom projekt politiskt signalerar att man fokuserar på en fråga, att projekt är enklare att avgränsa med tydliga mål som går att utvärdera, samt att särkopplingen skapar andra möjligheter till innovation. Men denna särkoppling får tre allvarliga konsekvenser. 1) Projektpersonal och linjeorganisation skapar olika identiteter som står för förnyelse respektive tradition 2) Dessa två personalkategorier arbetar i parallella spår istället för att pröva och lära tillsammans 3) Utvärderingarna fokuserar på projekten som isolerad företeelse istället för vad linjeorganisationen lär av projektet och hur det bidrar till förnyelse.*
- *Ett "problem" kring implementering är att projekten, genom avlastning av den reguljära verksamheten, tillför tillräckligt stort värde för samverkansparterna. Det finns alltså inga drivkrafter att implementera något så länge det finns tillgång till nya projektmedel.*

²⁴ Brulin & Svensson, 2011

²⁵ Jensen & Trägårdh, 2012

- *Många projekts verksamhet har ett stort ekonomiskt glapp till den reguljära verksamheten. Projekten är sällan riggade för att vara implementeringsvänliga utan snarare för att få så bra projektresultat som möjligt. Det är orimligt att tro att alla projekt med goda resultat ska leda till ökade budgetramar. Det verkligt innovativa vore om projekten hittade smartare sätt att arbeta för samma budgetram.*
- *Som svar på den ekonomiska problematiken har många ungdomsprojekt genomfört samhällsekonomiska bokslut. De visar att projekten är lönsamma för samhället, men att en aktör tar investeringen och en annan tar emot de minskande kostnaderna. Logiken med samhällsekonomiska bokslut säger att det är just därför som samverkan är viktig och att när de ekonomiska flödena synliggörs ur ett helhetsperspektiv så kan långsiktig samverkan underlättas²⁶. Inga av projekten har dock kunnat visa att boksluten haft den effekten.*
- *Det är inte projektets resultat eller erfarenheter i sig som leder till implementering. Det är snarare hur förutsättningarna för en fortlevnad ser ut i de berörda organisationerna. Då mer medel sällan finns tillhands behöver man istället arbeta med förankring för att klargöra hindren eller frågetecknen för implementering så att de under projektets gång kan undanröjas.*
- *De parter som deltar i budgetprocesser har starka sociala bindningar till den verksamhet som finns, men inte till projektet. Ny verksamhet kan endast tas in om den inte genererar högre kostnader eller konkurrerar med någon befintlig verksamhet. Det är därför avgörande att skapa sociala bindningar även till projektet och att fånga dessa aktörers vilja, kunskande och förmåga att ta tillvara erfarenheterna.*

Om man samverkar kring annat än människor

Ovan har vi utgått från att samverkan sker kring en individ. Danermark²⁷ menar att samverkan alltid handlar om att man samverkar om något, dvs. att det finns ett objekt att samverka kring. Annars finns det ingen grund för samverkan. I vårt fall är utgångspunkten två kluster av projekt där PO 2-projekten är tydliga exempel på samverkan kring individer medan PO 1-projekten samverkar kring andra objekt.

Brulin och Svensson²⁸ menar att samverkan genom gemensam kunskapsbildning är en viktig förutsättning för hållbar utveckling vilket i sin tur syftar till att bidra till utveckling och innovation. Denna form av samverkan kan genomföras genom nätverk, kluster eller innovationssystem exempelvis

²⁶ Denna typ av logik är svår att överföra på äldreomsorgen även om det till vissa delar kan argumenteras för att t.ex. ett väl fungerande system för kompetensutveckling på arbetsplatsen kan leda till minskad personalomsättning och sjukfrånvaro. Projektet Kravmärkt yrkesroll, som ingår i studien, har i tidigare projekt visat på sådana resultat. Se Sävenstrand & Florén, 2011.

²⁷ Danermark, 2004

²⁸ Brulin & Svensson, 2011

s.k. Triple Helix. Forskning visar att även dessa former av samverkan har brister som handlar om svagheter i styrningen t.ex. planering och urval av projekt. Ett exempel på detta är att projekten anpassar sig till utlysningstexter snarare än att de presenterar regionala behov eller djärva idéer.

Forskning visar att nätverk, kluster och innovationssystem kan bidra till utveckling och konkurrenskraft men att satsningarna måste vara en del av en på flera nivåer medveten och konsekvent innovationspolitik och utifrån en realistisk idé som är genomförbar och som får utvecklas vartefter. Det senare innebär att när aktörerna efter hand börjar förstå varandra så leder detta till gemensam handling och gemensamt kunskapsskapande.

Ett annat sätt att samverka är genom partnerskap som ofta sker mellan offentlig och privat sektor. Författarna menar att offentlig sektor blivit allt mer företagslik samtidigt som man förväntar sig att företagen tar ett allt större samhällsansvar. Det handlar om en slags gemensam styrning genom att aktörerna bygger gemensam kunskap. Komplexa och stora utmaningar såsom arbetsmarknad, sociala frågor, miljö och stora investeringar kräver att offentliga och privata aktörer agerar gemensamt. Forskning visar att det finns fördelar med samverkan genom partnerskap t.ex. genom att offentliga och privata aktörer samagerar och tar gemensamma strategiska beslut. Men det finns också svagheter – att organiseringen ofta är tungrodd, att det är svårt att skapa delaktighet i beslutsprocesserna, att det strategiska och operativa arbetet inte kopplas ihop och att lösningarna sällan blir särskilt innovativa.

Samverkan kan också ske genom nätverk. Syftet för samverkan i nätverk kan till exempel vara att man vill lära av varandra, produktions- och personalsamverkan, stärka värdekedjan, förbättra kvaliteten. Det finns inte så många studier kring hinder och framgångsfaktorer för samverkan i nätverk men man har sett att för att nätverken ska fungera krävs resurser, tid, tillit, en gemensam problem- eller målbild samt tillgång till externt stöd. Men nätverk riskerar att bli introverta och saknar det handlingsinriktade agerandet.

Sammantaget menar författarna att, oavsett vilken samverkansform man väljer så måste den leda till handling som varvas med kollegial och kritisk granskning för att den ska vara hållbar. Ytterligare en viktig framgångsfaktor är att det finns en sammanhållande kraft, en s.k. intermediär som arbetar för att den gemensamma kunskapsbildningen uppstår och omvandlas till handling. Exempel på intermediärer är institut, industriella utvecklingscentra, kommunala lärcentra, höskolor och regionala FoU-enheter.

KAPITEL 4A.

UNGA

Här redovisas de specifika resultat som kommit ut av klustret kring ungdomsprojekt

Om unga i utanförskap

Ungdomsarbetslösheten har ökat i Sverige och uppgår nu till 138 000²⁹. Det är en uppmärksammas fråga och Europaparlamentet fastslog i juni 2010 att detta är ett av EU:s mest allvarliga problem. I Europa 2020-strategin finns tillägg som tar upp den ökande arbetslösheten.

Studier³⁰ visar att de unga som två år efter avslutad gymnasieskola inte gått vidare till arbete eller studier får allt svårare att etablera sig. Denna grupp av unga ökar i både Sverige och i Europa och sysselsättningen riskerar att leda till sociala problem. De ungdomar som inte fullbordat sin gymnasieutbildning, s.k. drop-outs, löper störst risk att hamna i utanförskap. En av de viktigaste åtgärderna anses vara att få fler ungdomar att gå ut gymnasiet med fullständiga betyg genom att t.ex. erbjuda dem alternativa undervisningsformer som får ta tid, öka kunskapen om hur arbetsmarknaden ser ut och vilka yrken som finns, synliggöra arbetslivet mer redan i skolan och erbjuda ungdomar fler praktikplatser.

En stor andel av de unga som är i utanförskap bor i ”sociala utanförskapsområden”. Ofta är invandrare överrepresenterade i denna grupp. Pojkar återfinns i denna grupp i större utsträckning än flickor och många har psykiska problem, är missbrukare eller kriminella. Temagruppen Unga i arbetslivet har i flera studier visat att problemen ökar i gruppen av unga som står långt ifrån arbetsmarknaden.

Utmaningar framåt för att bidra med lösningar på problemet finns dels i skolan, dels på arbetsmarknaden och dels i åtgärder mot rådande stuprörs-tänkande myndigheter emellan.

Ofta har ungdomar som hamnat i utanförskap dåliga erfarenheter från skolan och saknar motivation att studera. Trots många bra insatser från skolan behöver det främjande arbetet förbättras i många av landets skolor för att förhindra avhopp t.ex. i form av bättre kunskap om hur man mo-

²⁹ Ungdomsarbetslöshet bland ungdomar mellan 15–24 år, september 2012. Det innebär att ungdomsarbetslösheten uppgick till 22,2 procent. Källa; www.ekonomifakta.se.

³⁰ Åslund, 2006

tiverar till studier och om vilka hjälpmedel som finns tillgängliga för att hjälpa barn och ungdomar med diagnoser. Lärare har ofta bristfällig kunskap om arbetsmarknaden och studie- och yrkesvägledarna och Arbetsförmedlingen har inte den dialog som skulle vara önskvärt. Näringslivet/arbetslivet inklusive den ideella sektorn skulle behöva vara mer synligt i skolan och det är svårt att hitta praktikplatser till prao och APU (arbetsplatsförlagd utbildning).

Det finns en ovilja hos arbetsgivare att ta in ungdomar som ofta har alltför höga krav på kompetens för att ungdomar utan arbetslivserfarenhet ska kunna platsa. På många arbetsplatser som tar emot unga råder ofta brist på kunskap om hur man agerar om ungdomen har någon typ av problematik.

De myndigheter som på olika sätt kan stödja dessa ungdomar arbetar ofta i stuprör och ingen av myndigheterna har det övergripande ansvaret. Det finns också stuprör inom stuprören, t.ex. stadsdelar i Stockholm som gör det svårt att arbeta kring en ungdom eller i ett projekt. Kommunen har ett informationsansvar upp till ungdomarna är 20 år och ska erbjuda någon form av sysselsättning, men endast 40 procent av Sveriges kommuner har en handlingsplan för detta uppdrag. En framgångsfaktor och en fallgrop har visat sig vara i vilken utsträckning myndigheterna följer upp ungdomen när han/hon gått vidare till studier eller arbete.

Socialfonden och ungdomsprojekt³¹

Av de ungdomar som bedöms stå långt från arbetsmarknaden nås knappt 20 000 unga³² av åtgärder som är delfinansierade av Socialfonden. I dagsläget motsvarar det mindre än 15 procent³³.

När det gäller alla de ungdomsprojekt som bland annat Socialfonden finansierar är hållbarheten en utmaning. Det tycks som projekten i stor utsträckning har positiva effekter på deltagarna³⁴, i alla fall på kort sikt. Totalt har hälften gått vidare till studier eller arbete inom en sexmånadersperiod efter projektet. Men i vilken utsträckning som resultaten tas om hand, implementeras och blir hållbara saknas det i stort kunskap om. Det vi vet är att studien Kreativa projekt – kartläggning av projekt i programområde 2³⁵ visar att 90 procent av de projekt som studerades hade en ambition att implementera resultat i reguljära verksamheter. Vi vet också att resultaten från de sju studerade projekten i Jensen & Trägårdhs rapport³⁶

³¹ Detta stycke bygger där inte annat anges på Björkström, 2012

³² Svenska ESF-rådet, 2012

³³ 20 000/138 000≈15%

³⁴ Björkström, 2012

³⁵ ibid

³⁶ Jensen & Trägårdh, 2012

inte finns kvar efter projektiden annat än i marginell omfattning.

Temagruppen Unga i arbetslivet har kartlagt de projekt som finns inom programområde 2 och som har inriktning på ungdomar. Syftet har varit att kartlägga vilka metoder man använder i projekten och vilka erfarenheter man har av det arbete som utförs inom ramen för projekten. Dessutom har man kunnat identifiera hinder och problem för olika aktörer i utvecklingsarbetet.

Sammantaget visar det sig att projekten präglas av samverkan mellan olika aktörer där en kommun oftast är ägarorganisationen. Samverkan sker mellan olika typer av organisationer – offentliga, privata och ideella. Utbudet av arbetssätt är stort och det är vanligt att man har flera olika professioner involverade samtidigt i projektet. Detta för att kunna möta varje ungdom på individnivå. Trots denna variation liknar projekten varandra i grunden. Mer än 90 procent av projekten har en ambition att implementera resultat i reguljär verksamhet. 75 procent av projekten anser att regelverk försvårar arbetet i projekten. Exempel på hinder är Arbetsförmedlingens Jobbgaranti för unga vars regler begränsar vilka insatser projekten kan erbjuda trots att behov föreligger. Den första februari 2012 togs regeln om att en ungdom först efter 90 dagar får tillgång till åtgärder och ersättning bort för unga som saknar en gymnasieutbildning eller har särskilda behov. Det största problemet anses vara att de olika deltagande myndigheternas regelverk är oförenliga. Problemen handlar om samverkan och gemensamma insatser för deltagarna. Regler för Jobbgarantin hindrar t.ex. internationellt utbyte och begränsar hur länge en deltagare kan vara på praktik. Jobbgarantin anses också hindra deltagare att gå utbildningar inom ramen för projektet.

Ytterligare exempel är att möjligheten till studier inom ordinarie utbildning är problematisk då många unga deltagare inte avslutat sina grundskolestudier eller gymnasiestudier och de har heller inte en yrkesutbildning och saknar därmed behörighet. Ofta kan deltidsstudier vara ett bra komplement till projektets verksamhet men detta hindras av att ESF-rådet kräver full närvaro. Om studierna berättigar till studiehjälp eller studiestöd från CSN har deltagaren inte rätt till försörjningsstöd vilket ofta används som medfinansiering.

Några av projekten har lyft sekretess som ett effektivitetsproblem. Problemen kan handla om att myndigheter kan ha svårt att dela sekretessbelagd information, trots att samtycke finns. Enskilda handläggare beslutar lokalt vilket i sin tur innebär att det saknas en nationell likvärdighet. Deltagarnas ersättningsnivåer är ytterligare ett hinder. Ersättningsnivåerna avgör hur mycket medel som ESF bidrar med och detta påverkar vilka som kan tas in i projektet. Unga har generellt lägre ersättningsnivåer att ta

med sig som medfinansiering vilket kan innebära svårigheter att få delta i ett projekt eftersom en deltagare med hög ersättningsnivå genererar mer medfinansiering till projektet. Detta kan i sin tur leda till att de projekt som inriktar sig mot en svår målgrupp, med låga bidragsnivåer, riskerar att erhålla låga medfinansieringsnivåer för sin projektverksamhet. Hälften av ungdomsprojekten rapporterar att ungas låga ersättningsnivåer får konsekvenser för vilka som kan delta i projektens verksamhet.

Om de studerade projekten

De projekt som är utvalda för denna studie har alla som övergripande mål att arbeta för att ungdomar får det stöd de behöver för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden och att ungdomar med oavslutade studier återfår motivationen att studera. De fyra projekten har också en ambition att bygga upp nya hållbara arbetsmodeller som kan implementeras i reguljär verksamhet eller leva vidare. Åtminstone tre av de fyra projekten har en ambition att arbeta myndighetsövergripande, samtliga projekt arbetar med att ungdomarna ska få en bättre kunskap om hur arbetsmarknaden fungerar och samtliga projekt fokuserar i olika grad på att stötta dem som inte har fullständiga gymnasiebetyg att studera. Ett av projekten är på sätt och vis "sin egen arbetsmarknad" och har idéer på lösningar som skiljer sig från de flesta andra ungdomsprojekten vi sett inom Socialfonden. Vi återkommer till detta senare. Trots att orsaken till problemen i många stycken tycks härröra från att skolan inte fungerar optimalt för många ungdomar har inte något av dessa projekt någon ambition att förändra attityder och arbetssätt i skolan.

Nedan följer en presentation av de PO 2-projekt som ingår i studien.

Grenverket Nynäshamn och Tyresö

Projektägaren är Samordningsförbundet Östra Södertörn. Syftet med projektet är att ungdomar i målgruppen kommer till arbete eller studier och att regionala skillnader i ungdomsarbetslöshet och utanförskap i Stockholms län har minskat. I projektet prövar man ett myndighetsövergripande arbetssätt med en tydlig ingång för deltagarna. Samverkansparterna är bland annat samlokaliserade och har ett gemensamt IT-system.

Målgruppen för projektet är ungdomar mellan 16–24 år. I Nynäshamn fokuserar man på ungdomar som befinner sig längre ifrån arbetsmarknaden och som är i behov av ett ökat stöd för att bli anställningsbara. I Tyresö är målgruppen alla ungdomar som varken arbetar eller studerar.

I projektet samverkar man mellan Arbetsförmedlingen Haninge/Nynäshamn och i Tyresö, socialförvaltningen, arbetsmarknadsenheter samt gymnasieskolan och Komvux i Nynäshamns kommun och Tyresö kom-

mun samt med ett nätverk av arbetsgivare. Man samverkar också med ett liknande projekt kallat Grenverket Södertörn.

De projektspecifika aktiviteterna handlar om att aktörer från kommunen, Arbetsförmedlingen och skolan är samlokaliserade, man har ett gemensamt externt IT-system samt har ett enhetligt arbetssätt t.ex. att alla arbetar med supported employment och att man gör en gemensam kartläggning av nya deltagare. Ett långsiktigt mål är att dessa arbetsmetoder ska kunna tas över av reguljär verksamhet.

Merit

Projektagare är Stockholms stad. Syftet med projektet är att underlätta ungas etablering i arbetslivet, främja ungdomars motivation till studier samt utarbeta en modell som efter projekttiden vidareutvecklas när nya utbildningar och projekt uppstår.

Målgruppen är ungdomar i åldern 16–29 år och som är inskrivna på Jobbtorg Stockholm och i Jobbgarantin för ungdomar via Arbetsförmedlingen, men där dagens utbud av insatser inte räcker till samt ungdomar 16–29 år som lever i utanförskap i Järva och som inte är föremål för några insatser.

Samarbetspartners i projektet är Jobbtorg Stockholm, Arbetsförmedlingen, Socialtjänsten i stadsdelsförvaltningarna Rinkeby-Kista och Spånga-Tensta, Utbildningsförvaltningen (Yrkesvux, Komvux, Svensk Handel, START och COOP, Svenska Bostäder och Rekryteringsprogrammet samt Butiksskolan ICA).

Projektidén bygger på att ta tillvara på redan existerande utbud genom Arbetsförmedlingen, Utbildningsförvaltningen m.fl. aktörer. Projektspecifika aktiviteter är bland annat det uppsökande arbetet med ungdomar 16–29 år i Järvaområdet och att man vill bygga en modell av prova-på-studier (denna del är nedlagt sedan våren 2012) och förberedande utbildningar, olika yrkesspår och ett förstärkt stöd under dessa men även en modell för hur man mäter och kommunicerar lärandet som sker i kursen. Detta är resultat som både under projekttiden och efteråt ska tas tillvara i ordinarie verksamhet, föras över till nya aktörer, nya utbildningar och projekt så att insatserna hela tiden matchar både utbudet och målgruppens behov.

Unga in

Projektagare är Arbetsförmedlingens huvudkontor. Syftet med projektet är att genom samverkan mellan aktörer från olika sektorer skapa mötesplatser och konjunkturoberoende metoder för att hitta samt stötta ungdomar i eller med risk för utanförskap. Initialt då projektet startade i Stockholm under 2009 var utgångspunkten att om arbetssättet visade sig vara framgångsrikt så skulle det spridas. Idag (2012) fortsätter projektet i flera kommuner i Sverige.

Målgruppen är unga mellan 16 och 24 år som inte studerar, arbetar eller finns i några system hos kommunen eller Arbetsförmedlingen.

Det projektspecifika med Unga in är dels att aktörerna är samlokaliserade, dels att de arbetar med gemensamt framtaget kartläggningsmaterial och att man sätter in resurser kopplat till behoven. Projektet har också fokus på uppsökande verksamhet.

Eftersom projektet idag är nationellt och finns i fem kommuner så varierar samverkanspartners. I Stockholm samverkade Arbetsförmedlingen med Fryshuset, Stockholms stad (Socialtjänsten och Jobbtorgen), Friends, Svenskt Näringsliv och SKL.

Telge Tillväxt

Projektet ägs av Telge AB. Syftet är att halvera ungdomsarbetslösheten till 2013 samt utveckla en ny modell för att angripa ungdomsarbetslösheten genom att anställa ungdomar och hyra ut dem till företag och organisationer i Södertälje och södra Stockholm. Affärsidén är att förmedla kompetens och arbetskraft.

Målgruppen är unga mellan 18 och 24 år.

Bolaget Telge tillväxt ägs av Telge, KF, Mekonomen, Scania, Manpower, Peab, Swedbank och Folksam och utöver dessa samarbetspartners samarbetar man också med Arbetsförmedlingen och Södertälje kommun.

Det projektspecifika är att verksamheten är ett affärsdrivande bolag. Utmaningen är att hitta finansiering till verksamheten då projektet avslutas. Här är samverkan nödvändig för att kunna hitta finansieringsformer även framåt. Det finns olika idéer om hur denna finansiering skulle kunna byggas upp. Samverkan är också nödvändig för att kunna rekrytera ungdomar till verksamheten (från Arbetsförmedlingen) och för att kunna ge ungdomar jobb eller praktik (näringslivet).

Sammanfattande resultat

Nedan redovisas en analys av generella iakttagelser från datainsamlingen.

Representation från de olika politikområdena

I samtliga projekt finns aktörer representerade från de tre politikområdena – näring, arbetsmarknad och utbildning. De finns representerade i projektens styrgrupper och de samverkar också på genomförandenivån. En del aktörer samverkar enbart på genomförandenivå. Detta gäller särskilt de aktörer som är upphandlade. Hur samverkan går till och var fokus är i samverkan skiljer sig mellan projekten. Med undantag för Telge Tillväxt ligger fokus på samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunen. Dessa två aktörer kan, beroende på vilka som är inblandade, represen-

tera arbetsmarknad och/eller utbildning. I projektet Grenverket är även utbildningsförvaltningen en central aktör liksom samordningsförbundet. I Unga in är arbetsgivarna en aktiv och viktig samverkanspartner men där tycks inte några utbildningsaktörer ha en sådan roll. I Merit är det främst samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunen som är i fokus och utbildning och arbetsgivare är ofta upphandlade parter som engageras om det finns en efterfrågan på just deras utbildningserbjudande. I Telge Tillväxt har näringslivet stor betydelse dels därför att själva ägandeformen i sig så starkt kopplar till näringslivet, men främst för att ungdomarna ska anställas i näringslivet. I åtminstone två av projekten har näringslivet en perifer funktion och i de andra två har utbildning en mer perifer funktion.

Aktörernas motiv att delta

Enligt intervjuerna har de olika aktörerna olika motiv till att delta. Kommunen har ett uppföljningsansvar och ju tidigare man kan fånga upp ungdomen desto större är sannolikheten att det ska gå bra. Om ungdomarna får försörjningsstöd så är det bättre att de gör något. Arbetsförmedlingens motiv handlar om att delta i projekt och aktiviteter som kan bidra till att ungdomar får jobb eller går till studier och att ge ungdomar möjlighet att delta i insatser som Arbetsförmedlingen som ensam aktör inte kan erbjuda. Näringslivets motiv handlar om ett socialt ansvar som i sin tur kan leda till nya affärer, men det handlar också om rekrytering och att ta tillvara på ungdomarnas drivkrafter. Skolans motiv handlar om att visa på alternativ för ungdomar som inte fullföljt sin utbildning samt att arbeta förebyggande i lägre åldrar. Motivet för övriga delar av utbildningssektorn kan handla om att erbjuda alternativa utbildningsformer men också om att exempelvis fylla tomma utbildningsplatser eller få in finansiering till sin verksamhet.

Det som förenar aktörernas deltagande är att projekten i sig innebär möjligheter att göra sådant som man inte kan göra som enskild aktör. Man kan arbeta mer experimentellt och hitta nya vägar att samverka.

Vad samverkan ska leda till

Gemensamt för projekten är att samverkan ska leda till förändringar på individnivå, på organisationsnivå och på strukturell nivå. Detta uttrycks på olika sätt i ansökningarna och av de intervjuade. Gemensamt för projekten är att de individer som ingår ska gå till arbete eller studier genom att de fångas upp gemensamt av aktörerna, får rätt hjälp vid rätt tillfälle och att man undviker att flera myndigheter bollar dem emellan sig. Förändringar på organisationsnivå handlar om att man genom samverkan effektiviserar arbetet och undviker dubbelarbete. Att förändra på strukturell nivå hand-

lar om att hitta effektiva och fungerande arbetsmetoder som ska kunna implementeras och spridas så att hjulet inte behöver uppfinnas på nytt. Arbetet på den strukturella nivån handlar också om att tydliggöra vad som hindrar samverkan, hur man ska kunna undanröja dessa hinder och att arbeta med strategisk påverkan kring dessa frågor på både lokal, regional och nationell nivå.

Styrning

Alla projekt arbetar med att förankra på olika nivåer. Det handlar om allt från att informera via nyhetsbrev till att ha regelbundna avstämningar bland personalen och att förankra i projektens styrgrupper samt även i överordnade beslutsorgan.

I stort tycks styrgrupperna fungera bra. I alla fall då styrgruppsledamöterna får säga det själva. Styrgruppen kan vara aktiv och engagerad på mötena men ledamöterna tycks inte alltid ha någon kommunikation mellan mötena. En del ledamöter deltar alltid på mötena och andra kommer mer sporadiskt. Ledamöterna tar kanske inte alltid med sig viktiga frågor in i sin egen organisation och även om de försöker så får det inte alltid effekt. Styrgrupperna har inte alltid mandat att fatta beslut kring strategiska frågor eftersom dessa ofta är kopplade till hemorganisationens budgetfrågor och då är det andra som har beslutanderätt. När det gäller implementeringsfrågan finns det mer och mindre tydliga planer för implementering, varav två är väl förankrade i styrgruppen, de andra inte.

Inte heller på Arbetsförmedlingen är det självklart att resultat genererade i de egna projekten tas om hand. Särskilt svårt är detta då projekten är lokala. Ofta stannar resultaten lokalt och sprids inte vidare. En av de intervjuade från Arbetsförmedlingen menar att om det ska ske en verklig förändring från lokala utvecklingsprojekt så måste resultaten först upp till huvudkontoret och sedan tillbaka ut till de lokala kontoren. Den enhet som nu arbetar med att koordinera Arbetsförmedlingens egna Socialfondsprojekt ger Arbetsförmedlingen större möjligheter att i framtiden ta tillvara på projektresultat och också påverka på systemnivå.

Den löpande återföringen av resultat sker både till styrgrupp, till överordnade beslutsorgan och till politiken.

Projekten har identifierat motstridiga regler och verksamhetsmål. Några av dessa tas upp nedan. Men det är oklart i vilken utsträckning som dessa frågor tas upp i styrgrupp eller med samverkansaktörerna. Det är också oklart i vilken utsträckning som projekten arbetar systematiskt med att identifiera och därefter kommunicera systemfel. Några av de intervjuade menar att det är svårt att nå fram med sitt budskap. De som intervjuats på Arbetsförmedlingen håller med om detta, särskilt om projekten är lokala.

Men det är också viktigt att ha med sig att förordningar kan ta flera år att förändra. Unga in har genom sin starka förankring på Arbetsförmedlingens huvudkontor bidragit till att förändra en förordning kopplat till Jobbgarantin.

Hinder och framgångsfaktorer

Många av respondenterna tar upp att de olika aktörernas regelverk är kontraproduktiva, t.ex. regelverken kring A-kassan, försörjningsstöd och aktivitetsstöd. Andra exempel är hur man kan få stöd för studier och att Arbetsförmedlingen inte har möjlighet att köpa utbildning av det lokala gymnasiet utan måste upphandla, samt att hälso- och sjukvården är svår att samverka med. Det handlar också om att olika aktörer styrs så hårt och detaljerat från den nationella nivån att det förhindrar flexibilitet på lokal nivå. Flera av respondenterna menar att Arbetsförmedlingens direktiv ändras så ofta och med kort varsel att de knappast har förutsättningar att arbeta långsiktigt. Arbetsförmedlingen måste ständigt skifta fokus. De intervjuade från Arbetsförmedlingen å sin sida menar att samverkansparterna ofta har orealistiska förväntningar på vad Arbetsförmedlingen ska göra, men medger att Arbetsförmedlingen ibland kan "ta över" och dominera i projekt som de själva äger. De flesta intervjuade menar att det ofta går bra att samverka på handläggarnivå, men inte på systemnivå eftersom de olika aktörernas system inte är byggda för varandra och att chefer inte alltid stödjer handläggarna i projektarbetet. Andra menar att det funkar på den lokala Arbetsförmedlingen även på chefsnivå men att systemet på nästa nivå hindrar en hållbar samverkan.

Något projekt nämner också problem med att skapa rutiner för att administrera deltagarnas ersättning som medfinansiering. En del samverkanspartners anser att ESF:s regler och krav på administration är så tuffa att detta kan hindra samverkan. Upphandling är ett sätt att underlätta men då riskerar man att förlora sin samverkanspartner i själva upphandlingen. Kravet på medfinansiering kan vara ytterligare ett hinder om man måste bredda sin målgrupp för att få medfinansiering från ESF.

En del av aktörerna i ett projekt har tid avsatt för att delta i projektet medan andra ska delta utan att andra arbetsuppgifter tas bort. Det innebär att möjligheten att samverka minskar eftersom förutsättningarna för detta ser så olika ut. Om det inom regionen eller kommunen finns flera projekt med samma eller liknande syfte så finns risk att dessa bidrar till att öka arbetsbelastningen hos deltagande aktörer och det finns också risk att de konkurrerar med varandra vad gäller rekrytering av deltagare.

Ekonomi anses också vara ett hinder för en mer långsiktig och hållbar samverkan och det finns farhågor om att det inte kommer att vara eko-

nomiskt möjligt att göra motsvarande samverkansinsatser för ungdomar inom de reguljära verksamheterna. Ofta är insatserna i projekten dyrare än de satsningar man gör i reguljär verksamhet, i alla fall på kort sikt och man befärar också att det rent organisatoriskt inte kommer att gå att implementera nya arbetssätt och metoder. Det tycks inte heller som man har arbetat med att påvisa vilken nytta de nya arbetssätten ger t.ex. genom samhällsekonomiska kalkyler.

När det gäller samverkan med näringslivet arbetar man ofta via en mellanhand t.ex. en intresse- eller branschorganisation. De fungerar bra men några av respondenterna anger att det skulle vara mer effektivt att arbeta direkt med enskilda företag men att detta tar för mycket resurser.

Många påpekar att de saknar samverkan med hälso- och sjukvården eftersom deltagarna ofta har vårdbehov. Hälso- och sjukvården ingår inte som en samverkansaktör i något av projekten och förefaller vara svår att närma sig för samverkan. Något projekt har till och med upphandlat psykiatri eftersom väntetiden i det ordinarie utbudet var för lång.

En viktig framgångsfaktor är utförarnas personliga inställning och samarbetsvilja. I Grenverket menar samtliga respondenter att ett väl fungerande samordningsförbund är en viktig framgångsfaktor. Inom ramen för projektet Unga in har man bidragit till att en förordningsändring kommit till stånd som påverkar de ungdomar som står långt från arbetsmarknaden. Att man lyckats med det beror i stor utsträckning på att man haft en plan för vad man vill åstadkomma kopplat till strategisk påverkan och att det har funnits mottagarkapacitet och förankring på hög nivå i organisationerna. Både Unga in och Grenverket menar att samlokalisering och reell samverkan mellan kommunen och Arbetsförmedlingen är viktiga framgångsfaktorer.

Struktur

De som intervjuats menar att aktörerna har ett gemensamt mål för samverkan. Målet är på övergripande nivå och handlar om att deltagaren ska komma ut i jobb eller studier. Något projekt har specifika mål för samverkan kopplat till varje aktivitet. Ett annat arbetar med löpande gemensam planering utifrån en övergripande årsplan.

Avtal finns mellan olika parter men tycks hållas på en relativt övergripande nivå. Många menar att samverkan är beroende av de individer som arbetar i projektet, trots att det finns avtal mellan parter.

I några av projekten var det initialt otydligt vilka roller de olika aktörerna hade men detta har klarnat under projekttiden. Nu anser respondenterna att rollerna blir allt tydligare, särskilt för dem som jobbar i genomförandet av projektet men kanske inte alltid på chefsnivå och särskilt inte hos de chefer som själva inte har något engagemang i projektet. Det finns

röster som menar att de olika aktörerna inte är tillräckligt insatta i och har förståelse för varandras verksamheter och att det då finns risk för att man ställer krav på varandra som inte är realistiska. Flera påpekar att diskussioner kring rollfördelning är ett ständigt pågående arbete. En del projekt har dokumenterat vilka uppgifter respektive aktör har. Alla projekt har rutiner för hur de samverkar. Avstämningarna sker genom möten på olika nivåer mellan de olika aktörerna. En del projekt dokumenterar sina rutiner.

När det gäller uppföljning av samverkans resultat så tycks det inte ske systematiskt. Projekten arbetar på olika sätt men ofta med regelbundna avstämningar. Ett projekt stämmer av efter det att en insats har avslutats och diskuterar upplägg, innehåll, gemensamma rutiner etc. och kommer på det sättet fram till vad som kan ändras inför nästa gång. Något projekt har fokus på uppföljning av deltagare, arbetsgivare och projektmål. Alla projekt tycks ha större möten någon gång per halvår för erfarenhetsutbyte. Sättet att mäta utfall (när en individ går till arbete eller studier) tycks skilja sig mellan olika aktörer i ett projekt. När en aktör mäter sina framgångar genom antal individer som kommer ut i arbete eller studier, istället för att välja åtgärder som anpassas till individernas behov, finns risk att individerna snart kommer tillbaka. Ett annat uppföljningsproblem som tas upp är att i några projekt mäts individerna enbart om de kommit ut i arbete eller studier och det syns inte i uppföljningen om projektet lyckats uppnå andra resultat hos individen som indikerar att han/hon trots allt närmat sig arbetsmarknaden.

Samsyn

Samverkansaktörerna tycks inte alltid ha god kännedom om varandra, men det finns röster som menar att detta inte heller är nödvändigt, de samarbetar med projektet och inte med varandra. I andra projekt är ett av målen att skapa bättre kännedom om varandras verksamhet, framförallt på handläggarnivå och de lär känna varandras verksamheter allt bättre under projektiden. I något projekt menar man att det är ett problem att aktörerna inte har tillräckligt god kännedom om varandra och att detta ibland innebär att en deltagare inte får stöd tillräckligt snabbt.

Samsynen hänger ihop med hur väl aktörerna känner varandras verksamhet och samsynen blir allt starkare under projektets gång.

Analys och slutsatser

Leder samverkan till att projekten uppnår resultat och effekter?

Rubriken ovan illustrerar den övergripande frågan för vår studie. När det gäller dessa PO 2-projekt är samverkan en förutsättning för att projekten

ska nå resultat både på individnivå och på organisations- och strukturnivå. Projekten går ut på att samverkan fungerar just därför att man vet att när den inte gör det så faller de unga mellan stolarna. Utan att ha siffror på hur de studerade projekten visar resultat på individnivå så vet vi att arbetsmarknadspolitiska projekt som finansieras av Socialfonden visar på goda resultat för deltagarna, åtminstone på kort sikt³⁷. Det finns ingenting som talar för att det inte är på samma sätt i dessa projekt. Det skulle alltså vara enkelt att säga att samverkan leder till att projekten uppnår resultat och effekter. Men som vi ska se nedan är det nog inte så enkelt.

Socialfondens roll i snittet mellan politikområden

När det gäller de studerade ungdomsprojekten är aktörer inom de tre politikområdena arbetsmarknad, näring och utbildning aktiva parter, även om det inte går att säga att de är *jämbördiga* parter i något av projekten. I de projekt som studerats tycks någon av aktörerna stå lite mer utanför. Det kan handla om utbildning som upphandlas av projekten och det kan vara näring som enbart har en mer perifer roll att ta emot deltagare. Antagandet att Socialfonden utgör en unik arena för samverkan över dessa politikområden stämmer troligen, i alla fall under projekttiden. Det är däremot tveksamt om denna samverkan kan fungera inom ramen för de olika aktörernas reguljära verksamheter. I det perspektivet blir Socialfonden en mycket viktig arena. Men frågan blir då om ambitionerna i Socialfonden och Stockholms regionala plan att projekten ska ge avtryck i verksamheter och påverka system och strukturer är orealistisk? Och skulle resultaten bli annorlunda om projekten, deras ägare och medaktörer var medvetna om att de huvudsakliga mandatet inom de tre olika politikområdena som berörs finns på olika nivåer i samhället (lokalt, regionalt och nationellt)?

Hinder för samverkan påverkar långsiktigheten

Ett av Socialfondens programkriterier är samverkan. I detta fall syftar samverkan till att stärka projektens möjligheter att uppnå mervärde. Meningen är att de aktörer som behöver samverka för att lösa projektets problem ska kunna göra det inom ramen för projektet och därmed öppna för lösningar som annars inte kommit till stånd. På kort sikt och inom ramen för projekttiden ska metoder kunna utvecklas, testas och bidra till att reformera verksamhetens innehåll och utförande på längre sikt. I den regionala planen för Socialfonden har Stockholmsregionen samma ambition. Man menar också att storleken på projekten ska underlätta såväl samverkan som möjligheten att påverka system och strukturer.

³⁷ Björkström, 2012

Studier visar på goda resultat för de ungdomar som får möjlighet att delta i något av Socialfondens projekt³⁸ vilket kan tolkas som att dessa insatser leder till effekter på individnivå. Däremot tycks det vara en större utmaning att ta tillvara på resultaten (t.ex. nya arbetssätt, samverkansformer, metoder) från projekten på organisationsnivå och på strukturell nivå³⁹, t.ex. att de resultat som utvecklats inom ramen för projektet implementeras in i de samverkande aktörernas reguljära verksamheter. I de projekt som ingår i denna studie nämns ett flertal hinder för hållbar samverkan efter projekttiden. Det handlar om att de olika aktörernas regelverk är kontraproduktiva, att olika aktörer styrs så hårt och detaljerat från den nationella nivån att det förhindrar flexibilitet även på lokal nivå och att Arbetsförmedlingens direktiv ändras så ofta och med så kort varsel att man knappast har förutsättningar att arbeta långsiktigt eftersom man ständigt måste skifta fokus. Dessa hinder känner vi igen från studien Kreativa projekt⁴⁰ som Tema-gruppen Unga i arbetslivet nyligen publicerat.

De studerade projekten har identifierat ett flertal motstridiga regler men de tycks inte arbeta med att kommunicera och åtgärda dem, i alla fall inte på nationell nivå, dvs. den nivå där åtminstone arbetsmarknadspolitiken styrs från. Unga in kan tjäna som ett exempel på motsatsen när projektet bidrog till att det gjordes en förordningsändring kopplat till Jobbgarantin. I projekten finns utbildning med, ibland som en tydlig aktör, ibland lite mer perifer. Men inget av projekten arbetar med skolan i syfte att förändra den så att fler unga går ut med fullständiga betyg. Det finns projekt i andra regioner som ägs av gymnasieskolor och minimiåldern för att få delta i ett PO 2-projekt är 16 år så det hade varit möjligt att involvera skolan från ett utvecklingsperspektiv.

Det är kanske inte rimligt att förvänta sig att varje enskilt projekt ska arbeta på nationell nivå för att påverka strategiskt. Arbetsförmedlingen har skapat en enhet som koordinerar de arbetsmarknadsprojekt från Socialfonden som Arbetsförmedlingen är ägare till. Enheten startade efter det att de flesta projekt kom igång så man har inte haft så stora möjligheter att påverka innehållet och utformningen av pågående projekt. Däremot kan enheten stödja projekten genom att samla kunskap kring nya arbetssätt, framgångsfaktorer och hinder. Denna kunskap kan sedan förmedlas vidare inom Arbetsförmedlingen och till Arbetsmarknadsdepartementet. Motsvarande enhet skulle kunna finnas på Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) eller regionförbund eftersom en så stor andel av projekten riktade mot unga ägs av kommuner. Likaså skulle Finsam kunna fungera på ett

³⁸ Björkström, 2012

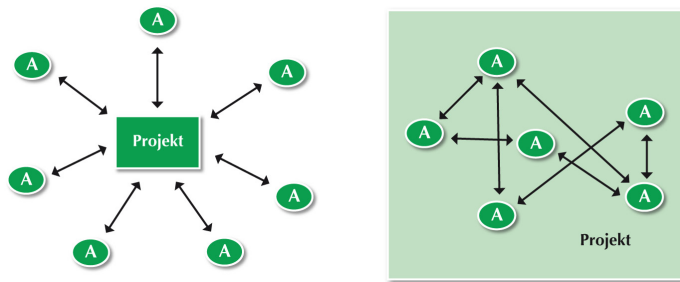
³⁹ Jensen & Trägårdh, 2012

⁴⁰ Björkström, 2012

liknande sätt för de samordningsförbund som driver Socialfondsprojekt för unga. För att kunna skapa utveckling och lärande och verkligen påverka på organisations- och systemnivå i regionen skulle en gemensam regional ”lärgroup” för projekt som riktar sig till samma målgrupp vara ett relevant komplement till nuvarande styrgrupper. En svårighet i en sådan idé är avsaknaden av regionala aktörer i arbetsmarknadspolitiken som vi nämnde inledningsvis. En regional lärgroup behöver ha ett uppdrag från den relevanta mandatnivån.

I ett av projekten menade projektledaren att det inte är nödvändigt att alla parter lär känna varandra. De samverkar ju ändå inte direkt med varandra utan genom projektet. Ingen annan projektledare har uttryckt sig så men eftersom projekten har mer perifera aktörer i något av politikområdena kan man tänka sig att åtminstone en del av samverkan fungerar på samma sätt där, dvs. att man egentligen inte samverkar med varandra utan med projektet och projektledningen/projektgruppen.

Om vi tar en titt på Reinholdts resonemang om samarbete, samverkan och samordning tycks det som alla tre delarna fungerar relativt väl under projekttiden. Den sista delen, samordningen, sköts under projekttiden av projektet. Om den finansiella samordningen inte fungerar så fungerar inte heller de andra delarna – samarbetet utförare emellan och samverkan organisationer emellan. Man förlitar sig alltså på den temporära organisationen i den avgörande frågan om samordning (Figur 4). Det är då på sin plats att fråga sig hur alla nivåer av samverkan ska organiseras och fungera när projektet är slut. Vem ska ansvara för samordningen och vilka ska bekosta den?



Figur 4. Illustration av hur samverkan sker med projektet (till vänster) snarare än mellan olika aktörer. När projektet upphör försvinner också samverkanspunkten. Bilden till höger illustrerar en mer ideal samverkan mellan olika aktörer som tillfälligt omsluts av ett projekt. När projektet upphör finns samverkan mellan aktörerna kvar.

Andra hinder för en hållbar samverkan, som något av de studerade projekten uppger, handlar om ESF:s regler och krav på administration, vilket också känns igen från studien *Kreativa projekt*⁴¹. Det tycks som de olika aktörerna inom ett och samma projekt inte är överens om vilka resultat som en deltagare ska uppnå innan han/hon får ett arbete. Intervjuerna indikerar att Arbetsförmedlingen har fokus på att få ut deltagarna i jobb medan kommunen vill anpassa insatserna till varje individ och låta det ta den tid som krävs för att deltagaren ska närma sig arbetsmarknaden. Ett av ESF:s mål är att effekten ska vara 10 procent bättre än ordinarie verksamhet⁴². Detta kan också bidra till att man mäter projektens övergripande mål på individnivå, nämligen hur många som har gått till jobb, studier eller andra åtgärder. Några av projekten anger att de mäter och följer upp faktorer som indikerar att deltagaren närmar sig arbetsmarknaden. I vilken utsträckning som man kopplar dessa individindikatorer till de olika arbets sätt som ska utvecklas inom ramen för projekten är oklart. Men om denna koppling inte görs kan det bli svårt att argumentera för varför nya arbets sätt ska bytas ut mot ett annat i den reguljära verksamheten.

Som vi har nämnt i tidigare kapitel är uppföljning en viktig faktor för framgångsrik samverkan, likaså att det finns gemensamma mål⁴³. Om man enbart följer upp om en individ har fått arbete eller inte kan ett projekt synas misslyckat trots att flera av deltagarna har utvecklats och närmat sig arbetsmarknaden, även om de ännu inte fått jobb. Detta kan t.ex. ta sig uttryck i mindre vårdberoende, eller minskad kriminalitet och drogmis-

⁴¹ Björkström, 2012

⁴² Nationellt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning (ESF) 2007–2013, avsnitt 3.2.2.

⁴³ Danermark, 2009

bruk. Det finns en risk med att aktörerna i ett projekt inte har diskuterat individmål på olika nivåer eller inte följer upp individerna och kopplar denna uppföljning till hur de nya arbetssätten utvecklas. Risken innebär att projekten inte har tillräckligt underlag för att argumentera för att de nya arbetssätten och metoderna är effektivare än den reguljära verksamheten. Jensen & Trägårdh⁴⁴ menar att till och med då denna information finns kan det vara svårt att implementera resultat som utvecklats inom ramen för projekt.

I de studerade projekten verkar styrgrupperna fungera relativt väl och projekten tycks vara förankrade i de samverkande organisationerna även om projektledarna menar att förankringsprocessen måste vara ständigt pågående. Däremot tycks det som styrgrupperna inte har mandat att fatta beslut kring om och hur resultaten ska implementeras. Dessa beslut är kopplade till ekonomiska prioriteringar som inte kan göras i styrgruppen. I två av projekten finns en tydlig plan på strategisk påverkan medan de andra två projekten inte har en sådan plan. Dessutom tycks flera av projekten vara så kostnadskrävande att det kanske inte ens är möjligt att implementera dessa arbetssätt i reguljär verksamhet.

Genom att Arbetsförmedlingen har i uppdrag att medfinansiera när det anses vara arbetsmarknadspolitiskt motiverat⁴⁵ hamnar ofta cheferna på olika Arbetsförmedlingar i en situation där de mer eller mindre tvingas in i flera projekt. Om det inom regionen eller kommunen finns flera projekt med samma eller liknande syfte så finns risk att dessa bidrar till att öka arbetsbelastningen, särskilt hos Arbetsförmedlingen. I ett av de studerade projekten menar en representant från Arbetsförmedlingen att man från sitt håll måste prioritera vilka projekt man ska satsa på. Det finns också risk att projekten konkurrerar med varandra vad gäller rekrytering av deltagare.

Ovanstående svagheter eller brister indikerar att projekten kommer att möta en del utmaningar på vägen för att uppnå effekter på organisationsnivå och på strukturell nivå och därmed leva upp de ambitioner som uttrycks i projektansökningarna.

Utveckling i små steg

Av de ungdomar som idag står långt ifrån arbetsmarknaden ingår ca 15 procent i ett Socialfondsprojekt. Om projekten riktade till ungdomar enbart uppnår effekter på individnivå innebär det att 85 procent av unga långt från arbetsmarknaden inte får samma chans som de som ingår i Socialfondsprojekten. Mervärdet som Socialfonden vill bidra till handlar

⁴⁴ Jensen & Trägårdh, 2012

⁴⁵ Arbetsförmedlingen regleringsbrev 2012

om att nya samverkansformer, eller andra arbetssätt/metoder, som visat sig vara effektiva ska användas även fortsättningsvis så att alla unga långt från arbetsmarknaden får samma möjligheter att delta i insatser som leder till självförsörjning. Socialfondsprojekt som syftar till att arbeta fram nya metoder och arbetssätt skulle kunna betraktas som piloter vars resultat sedan ska komma alla till del - pilotprojekt som kanske initialt inte är så omfattande och som steg för steg utökas. Unga in skulle kunna vara ett aktuellt exempel på detta där man först arbetat med en pilot i Stockholm och som nu sprids till andra delar av landet och utvecklas från den punkt dit Unga in – Stockholm tagit det. Det finns även ett mycket stort intresse i andra kommuner att ta del av hur Telge Tillväxt arbetar. När denna rapport skrivs finns ännu inte en plan för hur projektresultaten från projektet ska implementeras men om man lyckas hitta en hållbar affärsmodell kan arbetssättet spridas till fler kommuner.

Arbetsförmedlingen deltar i cirka 200 Socialfondsprojekt, 10 procent av dessa ägs av Arbetsförmedlingen. Av dessa 20 projekt är ungefär en tredjedel projekt som enbart har unga som målgrupp. En sökning i projektbanken på ESF:s webbplats visar att det finns ca 130 projekt som har unga som målgrupp (och som startat tidigast januari 2011), varav 13 just nu pågår i Stockholmsregionen. Eftersom Arbetsförmedlingen har i uppdrag att medfinansiera när det anses vara arbetsmarknadspolitiskt motiverat är det troligt att Arbetsförmedlingen är en aktör i en majoritet av dessa 130 ungdomsprojekt och även i de 13 som pågår i Stockholmsregionen. I regioner som har många projekt riktade till samma målgrupp kan det uppkomma konkurrens om deltagare just på grund av att det finns för många projekt. Intervjuer med representanter från Arbetsförmedlingen tyder på att man då måste prioritera vilka projekt man ska ha ett stort engagemang i. Givetvis vill man satsa på projekt som man bedömer uppnår goda resultat och effekter. Frågan är om det inte finns för många projekt som ska utveckla nya metoder och arbetssätt? Det är inte rimligt att tro att alla resultat som genereras i dessa projekt kan implementeras och tas till vara i alla deltagande organisationer, varken nationellt eller regionalt. Å andra sidan bygger innovativa processer på att misslyckande tillåts. Det som måste till är en större grad av jämförelse och värdering av de arbetssätt som provas.

KAPITEL 4B.

ÄLDRE

Här redovisas de specifika resultat som kommit ut av klustret kring äldreomsorgsprojekt

Äldreomsorgens viktigaste utvecklingsområden⁴⁶

Bland de viktigaste utvecklingsområdena för äldreomsorgen är en högre status för yrket. Huvudproblematiken är att med allt fler äldre krävs det fler anställda inom äldreomsorgen. Samtidigt är det för få som väljer denna utbildning på gymnasiet. En hög andel av personalen saknar relevant utbildning. För att höja statusen behövs det fler karriärvägar inom yrket och nya funktioner inom arbetsplatslärande kan vara ett sätt att bidra till detta. Andra sätt att höja statusen kan vara nya och bättre instrument för kvalitetssäkring, vilket kan omfatta tydligare beställningar vid upphandling, men också att kvalitet bedöms utifrån vårdtagarens behov snarare än organisationens förutsättningar. Trenden inom äldreomsorgen går mot allt fler upphandlade utförare. Om utvecklingsarbete eller kompetensutveckling inte ingår i upphandlingsunderlagen så uteblir oftast dessa insatser. Kompetensutveckling behöver därför finnas med som kriterium vid upphandlingar och vårdval så att även upphandlad personal får möjlighet att utveckla sig och sin verksamhet.

Ett annat viktigt utvecklingsområde är att prioritera kompetens- och verksamhetsutveckling. En särskild utmaning i kompetensutveckling är att den också ska leda till verksamhetsutveckling och att det inte ses som två olika saker. Arbetsgivarna är många gånger tyngda av vardagsbekymmer i verksamheten och har svårighet att prioritera strategiska utvecklingsinsatser. Den kompetensutveckling som trots allt ges har många gånger svag koppling till verksamhetens behov och hur själva organisationen kan utvecklas. I utmaningen ingår också ett mer flexibelt utbildningssystem där den personal som har många års praktisk erfarenhet kan validera sina kunskaper mot kraven i formell utbildning.

En viktig del i äldreomsorgens utveckling är också ett förändrat ledarskap. Cheferna behöver vara mer av pedagoger och ha tid att leda persona-

⁴⁶ Avsnittet bygger på ett möte med expertgruppen.

len i sitt lärande. Mycket finns att vinna med organiserade tillfällen för reflektion kring vardagens sysslor i syfte att lära och utveckla verksamheten.

Ytterligare viktiga utvecklingsområden handlar om att bemanning bättre behöver styras utifrån behovet av omsorg. Personal som är anställda på visstid har inte samma möjligheter att bidra till verksamhetsutveckling då de inte är långsiktiga i organisationen. Visstiden ger en flexibilitet för snabba förändringar av omsorgsbehovet, men det hämmar verksamhetsutveckling.

Aktörer som kan vara viktiga för att påverka ovanstående utvecklingsområden är nämndpolitiker, förvaltningsledning, upphandlande enhet inom kommunen, kommunernas HR-funktion, fack-/branschorganisationer, vuxenutbildning, Yrkeshögskolan, universitet, SKL, Socialstyrelsen och departement.

Om de studerade projekten

Nedan ges en kortfattad presentation av de fyra PO 1-projekt som vi har studerat.

Äldreliv nordost (Österåkers kommun)

Syftar till att lyfta utbildningsnivån, förbättra bemötandet och till viss del utveckla nya tjänstekoncept med individen i fokus. Tanken om entreprenörskap mellan tre sektorer har försvårats då frivilligsektorn knappt har några anställda⁴⁷.

Målgruppen är utförare i programmet "Se individen och bemöta" och "Basutbildning" samt tjänstemän och verksamhetschefer gällande programmet "Leda, utveckla och samverka". De som deltar är sex kommunförvaltningar samt i kommunerna verksamma utförarorganisationer, såväl offentliga som privata inom hemtjänst och äldreboenden.

Huvudsakliga samverkanspartners är Vårdföretagarna/Almega och Coompanion.

Projektets syn på fortsatt samverkan är att de sex deltagande kommunerna är vana vid samverkan i flera sammanhang och de söker nya projektmedel för en fortsättning med mer fokus på nya tjänster. Samverkansparterna har varit passiva. Coompanions intresse för projektet minskade då frivilligsektorns deltagande blev obetydligt. Almega uppges inte ha sett koppling till sina frågor.

⁴⁷ Det är ett krav inom Socialfondens programområde 1 – kompetensutveckling, att de som ingår som deltagare ska vara anställda.

Kravmärkt yrkesroll (Haninge kommun)

Syftar till att genom social innovation utveckla och kvalitetssäkra metoder för validering så att ett system för arbetsplatsnära lärande kan komplettera det formella lärandet.

Målgrupp är anställda på olika nivåer som utbildas till kompetensstöd-jare, kompetenshandedare, yrkesbedömare med roller i validering och in-dividanpassad kompetensutveckling. Pilotgrupp av chefer kring ledarskap. De sex kommuner som äger utvecklingsorganisationen⁴⁸ Kravmärkt yrkes-roll deltar i projektet.

Huvudsakliga samverkanspartners är OCN Sweden, samt SFI, vuxenut-bildning och gymnasieförvaltning i främst Haninge kommun.

Kravmärkt och OCN diskuterar nu formerna för en fortsatt samverkan vilket uppges bero på resultaten i projektet.

Agera (Famna)

Syftade till att stärka kompetensen inom bl.a. affärsmannaskap, kommu-nikation och chefskap samt skapa en långsiktig högskoleutbildning (15 hp) i ledarskap.

Målgruppen var ledare för organisationer inom non-profit vård och omsorg. Drygt 100 chefer från 22 organisationer gick utbildningen.

Huvudsaklig samverkanspartner var Ersta Sköndal högskola.

Famna har 2012–2014 ett nytt projekt med landsting och högskola i Jönköping som riktas till chefer i idéburen, privat och offentlig sektor med fokus på ledarskap, kvalitetsutveckling och samverkan mellan sektorer. Ersta Sköndal kan om de vill ge utbildningen dit deltagare kan anmäla sig utan egentlig samverkan med Famna.

ArbetSam (Lidingö stad)

Syftar till att utveckla modeller för arbetsplatsnära lärande kopplat till kur-ser på vård- och omsorgsprogrammet och svenska som andraspråk.

Målgruppen är anställda som riskerar att slås ut på arbetsmarknaden pga. bristande kompetens. Projektet arbetar med team på arbetsplatsen bestående av vård- och SFI-lärare, språkombud och reflektionsledare som under chefs ledning utvecklar metoder och modeller för arbetsplatsnära lärande. Deltagande från sex kommuner, fem stadsdelar och ett flertal pri-vata äldreboenden.

Huvudsakliga samverkanspartners är Stockholms universitet, stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum, äldre- och omsorgsförvaltningar, SFI och

⁴⁸ Organisationen Kravmärkt yrkesroll står på egna ben sedan 2008/2009. Det fullständiga projekt-namnet för det som vi studerar här är Arbetsplatslärande i fokus – Kravmärkt yrkesroll.

vuxenutbildning i samtliga deltagande kommuner samt Kommunal.

Äldrecentrum har fungerat som intermediär för kommunerna och fångat erfarenheter kring lärandemodeller. Projektet har arbetat fram ett utbildningskoncept som kan upphandlas från vuxenutbildningen. Genomförandet kräver samverkan mellan SFI- och vårdlärare.

Projektens syn på samverkan

Då projekten har lite olika syften och olika syn på samverkan så har vi svårt att ge en samlad syn av projekten. Vi presenterar istället några olika perspektiv som är viktiga att lyfta fram just som skillnader som förekommer.

Motiv till projekten

För alla projekten är själva kompetensutvecklingen central. Det kan synas som en självklarhet, men i denna rapport fokuserar vi på samverkan och vi vill därför poängtera att det utgör endast en liten del av det som projekten vill åstadkomma. För åtminstone tre av projekten så betonar man att den höjda grundnivån på personalens kompetens är projektets viktigaste resultat. Några av projekten samverkar för att få projekten större. Ett exempel är Agera där några enskilda organisationer tidigare hade fått avslag på liknande ansökningar. Därför gick 22 non-profit organisationer ihop i en gemensam ansökan. Agera är därmed en effekt av partnerskapets prioriteringsgrund.

Styrning

Alla projekt har jobbat med förankring, men lite olika intensivt på olika nivåer. Projekttidér har t.ex. dragits på kommunala ledningsgrupper och det har hållits workshops för att arbeta med projektiden. Agera fokuserade på att få med sina 22 organisationer i projektet. De upplevde problem under genomförandet med många som inte fullföljde utbildningen. Orsaken sades ligga i fel förväntningar på hur mycket tid det skulle ta. Även Äldrelinv nordost hade problem med att få deltagare till utbildningarna, men här ansågs det dels bero på svårigheter med vikarier, men också hur verksamhetscheferna manade på sina anställda. Problemen i genomförandet har påverkat möjligheten att lyfta mer strategiska frågor negativt.

De flesta projekten säger sig ha fungerande styrgrupper. Men de har främst styrt utbildningsutbud och följt projektens budget. I ett av projekten verkar däremot projektgruppen med projektledare, utbildningssamordnare och projektsamordnare vara de som har haft en framträdande roll även i styrningen av projektet.

Projekten har haft betydligt mindre kontakt med den politiska nivån. Det har mest handlat om kort information på sammanträden eller större halvtidsseminarier med ett brett spektrum av inbjudna.

Struktur

När det gäller att formulera mål så är det vanligaste att projektägaren har gett förslag på mål som samverkansparterna sedan har kunnat påverka. Ingen har talat om att man har gemensamma mål utanför projektet. Kravmärkt säger däremot att de har jobbat med att analysera sina gemensamma värdegrunder och de talar om att nu forma avtal för tiden efter projektet. ArbetSam är de enda som i sin ansökan har bett de deltagande aktörerna att formulera sitt motiv till att delta i projektet.

Kravmärkt har markant fler mötesplatser än övriga projekt genom olika typer av referensgrupper. I ArbetSam finns en intermediär genom Äldrecentrum med en uttalad roll att ta tillvara resultat från projektet som sedan ska kunna nyttiggöras i regionens kommuner och landsting. I Agera och Äldreliv nordost talas det mer om informella nätverk som har uppstått mellan chefer och personal som deltagit i utbildningarna.

Flera av projekten säger att samverkan är personbunden trots deras förankringsarbete. Det har bytts ut flera personer i styrgrupperna och det har varit tidskrävande att sätta in nya personer i projektet. Ibland kan det också ändra en samverkansparts inställning till samverkan. I ett av projekten bröts samverkansrelationen i tiden mellan det projekt vi studerat och det följdprojekt som nu, via en ny projektledare, bedrivs med andra samverkansparter. Representanterna från de två tidigare samverkansparterna har olika beskrivningar av varför samverkan upphörde.

Samsyn

Alla projekten säger sig ha en god samsyn, men det handlar främst om inriktningen på vilken utbildning som behövs, dvs. genomförandet av aktiviteter i projektet. I Agera och Kravmärkt hänvisar man till att deras gemensamma värdegrund har skapat förtroende och underlättat samverkan. När det gäller tidigare erfarenhet av samverkan så utmärker sig Kravmärkt och ArbetSam där erfarenheter från flera tidigare projekt tagits tillvara för att skapa nuvarande. Äldreliv nordost och särskilt Agera uttrycker själva att de är nybörjare på att samverka inom detta område.

Faktorer för varaktig samverkan

De intervjuade tillfrågades vad de ansåg vara viktiga faktorer för att samverkan skulle bli varaktig. Den typ av svar som kom från alla projekt rörde förankring, organisation och synsätt:

- återkoppling av resultat, förankra projektet på alla nivåer, förankra mål, tydliggöra beslutsmandat
- incitament att delta, planera för långsiktighet, engagera berörda, utse en samordnarfunktion, ta fram handlingsplaner, skriva avtal

- tydliggöra syn på samverkansobjektet, samsyn ansvarsfördelning, bygga förtroende

Svar som kom från flera men inte alla projekt handlade om dokumentation, resurser, målformulering och kunskap:

- definiera framgångsrik samverkan, ta tag i problem som uppstår
- tydliggöra parternas möjlighet att bidra
- skapa lockande målbild, gemensam syn
- realistiskt projekt, parter lägger resurser

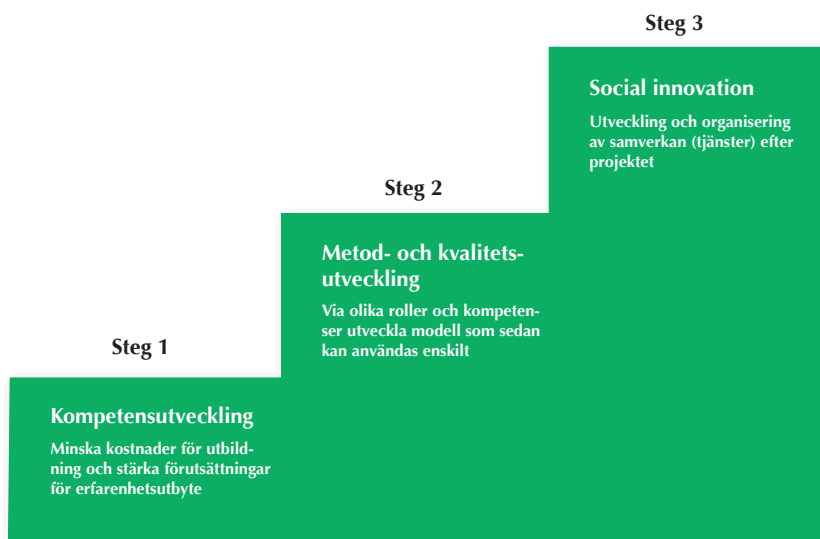
Enstaka svar berörde kommunikation i form av verksamhetsövergripande möten och regelverk såsom nationella strukturer som påverkade möjligheten till samverkan.

Respondenterna fick även frågan om *hinder* för samverkan. De vanligaste svaren var:

- byte på chefsposter
- dåligt med pengar – det kortsiktiga vinner över det långsiktiga
- olika prioriteringar och olika organisationer/kulturer, en tillåts dominera
- kunskapen om och synen på varandras kunskapsområden
- nya utmaningar varje dag vad gäller bemanning
- brist på någon som organiserar samverkan - en koordinator
- svårt samordna offentligt/privat
- brist på regionala samverkansaktörer
- ändringar i huvudmannaskap
- olika mandat i styrgrupp
- personliga intressen
- brist på långsiktig strategi för projektet
- dolda agendor

Analys av projektens samverkan

Ett av resultaten av vår studie av de fyra PO 1-projekten är att det finns nivåer av samverkan som vi vill illustrera i form av Figur 5, samverkanstrappan. Trappan utgår från vilket syfte projektaktörerna har med samverkan, men också i vilken grad de är beroende av varandra för att uppnå syftet. Vi ska först förklara figuren och sedan ge exempel på hur vi har sett att den är relevant.



Figur 5. En samverkanstrappa för de fyra studerade PO 1-projekten som illustrerar vad huvudsyftet med projektets samverkan är.

På steg 1 är huvudsyftet med samverkan *kompetensutveckling*. Att samverka kring det kan ge skalfördelar som sänker kostnaderna per individ. Det kan också ge möjligheter till ett utbyte av erfarenheter mellan deltagare och deras organisationer. Oftast har man möjlighet att genomföra denna typ av samverkan med en mängd olika parter, man är inte primärt ute efter deras kompetens utan mer ett gemensamt intresse av att bedriva en liknande kompetensutveckling.

På steg 2 är huvudsyftet med samverkan *metod- och kvalitetsutveckling*. Detta är en högre grad av samverkan genom att samverkansparterna är mer beroende av varandras kompetenser för att uppnå syftet. Men samverkan behövs bara under en begränsad utvecklingsfas. Under projektiden lyckas man utveckla modeller och verktyg som efter projektet kan användas enskilt, alltså utan samverkan.

På steg 3 är huvudsyftet *sociala innovationer*. Detta är något mer komplext än modeller och verktyg, det är tjänster som kräver någon form av samverkan i utförandet. Här är beroendet mellan samverkansparterna mycket starkt. De behöver varandra såväl under som efter projektiden.

Vi ska nu ge exempel på hur de fyra studerade projekten illustrerar de tre samverkansstegen i trappan. Det bör då påpekas att ett projekt kan finnas på flera steg samtidigt. Alla de fyra projekten utgör exempel på steg 1 genom att de har gått ihop flera kommuner respektive ideella organisationer för att bedriva gemensamma kurser för sina anställda. Det kan medföra

skalfördelar i form av lägre utbildningskostnader per individ, men det ger också möjlighet till erfarenhetsutbyte mellan individer och organisationer. Det är däremot inte givet att man har planerat att dra fördelar av denna lärpotential. Ett av projekten talar t.ex. om att det bildades informella nätverk mellan ledarna som kompetensutvecklades. Nätverken var inget som styrdes eller underlättades från projektets sida, utan är en positiv bieffekt⁴⁹.

På samma sätt beskriver en styrgruppsledamot i ett annat projekt att nätverk bildats mellan vårdbiträden, biståndshandläggare m.fl. Detta ser hen som det viktigaste resultatet av projektet. Det är också en oväntad (ej uttalad i projektmålen), men positiv bieffekt av samverkan som verkar fortsätta efter projektet. Men det är inte heller en samverkan i egentlig mening eftersom de inte utför en handling tillsammans (se definition s. 17–18). De stödjer varandras lärande genom att bidra med olika perspektiv i en fråga om tjänsteutövning, men var och en gör sedan som de vill på sin arbetsplats oberoende av hur de andra gör.

Ett mer medvetet skapat nätverk är det mellan lärarna i ArbetSam som har regelbundna träffar för att utveckla det arbetsplatsnära lärandet. Kopplat till Danermarks begrepp så har de en mötesplats för kontinuerlig utveckling av samverkan. Men det verkar inte finnas en lika aktiv mötesplats på ledningsnivå där chefer får diskutera hur arbetssättet kan implementeras. Utbildningsrektorer träffas en till två gånger per termin där frågan om vad som händer efter projektet tas upp varje gång, men de har hittills inte funnit något svar.

Men inom Socialfonden finns även ett annat perspektiv på steg 1, som är en följd av de prioriteringsgrunder om stora projekt och samverkan som ställts av strukturfondspartnerskapet. Det innebär att det finns en drivkraft att gå ihop flera organisationer för att lättare beviljas medlen. Men detta är inte samma sak som att man siktar på en samverkan på steg 2 eller 3. Vid intervjuerna med projekten var det tydligt att den samverkan som man intuitivt pratade om var den mellan kommunerna. Men kommunernas samverkan är inte den avgörande i något av de studerade projekten. Den avgörande samverkan för att förändra de strukturer som projekten avsåg är istället den mellan SFI/Komvux inom en kommun (ArbetSam), samverkan mellan företaget OCN och utvecklingsorganisationen Kravmärkt yrkesroll (Kravmärkt), samverkan mellan Famna och Ersta Sköndal högskola (Agera), respektive samverkan mellan offentlig, privat och frivillig sektor för en gemensam tjänsteutveckling (Äldreliv nordost).

Ett annat tydligt exempel på att vissa av projekten ligger tyngst på steg 1 är att när de svarar att det finns en samsyn så handlar det om en samsyn

⁴⁹ En bieffekt ses som en effekt som inte var avsedd, men som ändå blev en följd av projektet.

kring vilka kurser som behövs för att höja personalens kompetens. Med Danermarks begrepp så har de haft en samsyn kring samverkansobjektet om objektet är kursutbud. En styrgruppsmedlem bekräftar att det var utbildning som lockade med projektet. Detta är kanske naturligt och t.o.m. försvarbart eftersom nytta för individen är ett grundläggande krav i ESF-projekt. Men det finns också en risk att syften kring metod- eller tjänsteutveckling glöms bort. Här kommer vi in på styrgruppernas roll där det kan vara svårt att hålla fokus på de strategiska frågorna. Vi menar alltså att det är en viktig fråga för en styrgrupp att innan eller i början av projektet tydliggöra vilken kompetens som behövs i organisationen, men när detta är gjort är det främst projektledningens uppgift att organisera och följa upp genomförandet. Styrgruppens uppgift är då att lyfta andra strategiska frågor av betydelse för projektets varaktighet istället för att fastna i genomförandedetaljer. Alla projekten hade nämligen skrivningar i sin ansökan om effekter som skulle leva kvar efter projekttiden, men det är i varierande grad de har lyckats med dessa föresatser. En styrgruppsmedlem säger att hen trots personliga intressen i en fråga, som låg i linje med projektansökan, inte styrde projektet ditåt. Hen fokuserade istället på att styra utbildningsinsatser och motiverar det med tidsbrist och att man då får fokusera på det som är bra i projektet.

Vi menar att detta också går att koppla till samverkanstrappan. Om ambitionerna på steg 2 och 3 varit otydliga, eller kanske inte förankrade tillräckligt, så stannar projekten på steg 1.

En intressant aspekt är att samverkansparterna i ett av projekten, som vi bedömer främst har nått steg 1 även om det fanns ambitioner om steg 2, uttrycker ett intresse av att fortsätta samverka. Det tyder på någon form av framgång – att samverkansparterna upplever en nytta. Detta trots att projektet egentligen mest har bedrivit kurser och i liten utsträckning har utvecklat någon samverkan. Handlar viljan till fortsatt samverkan om att vilja delta i det positiva sammanhang som projekt utgör? I projekt finns pengar för en annars mager organisation och det man vill är att finna nya externa medel. Styrgruppens ordförande säger att grunden för de kommande projekten är kompetensutveckling som de söker extern finansiering för. Projekt föder alltså nya projekt, vilket kan ses som en bieffekt av projektet. Det intressanta är att bieffekten ses som positiv med samverkansparternas ögon, men med Socialfondens ögon så har projektet inte lyckats med innovation eller strategisk påverkan. I värsta fall blir det ett s.k. reprisprojekt. Det är ju inte ett uttalat mål med projekten att de ska leda till nya projekt. Men det kan också vara så att detta är starten på ett pärlband av projekt som successivt når nya höjder. Projektledaren resonerar att även om inga arbetssätt har förändrats under projekttiden så har tankar hos per-

sonal och ledare förändrats. Genom mötet med andra organisationer har man fått en ny syn på hur den egna verksamheten kan bedrivas. Detta kan skapa förutsättningar för organisationsförändringar framöver. I detta perspektiv kan det vara positivt med stora projekt där bättre förutsättningar för erfarenhetsutbyte och nya perspektiv ges.

Vi vill betona att det i vissa fall är mycket viktigt med projekt som bygger på varandra eftersom man sällan lyckas lösa en problematik helt under en projekttid på två år. Det kan behövas ett pärlband av projekt över en längre tid för att ta successiva steg längs en långsiktig strategi⁵⁰. Men det är också viktigt att kunna skilja pärlbanden från repriserna. Att samma projekt återkommer gång efter gång undergräver trovärdigheten för Socialfonden och kan dessutom ses som ett slöseri med skattemedel som är tänkta för utveckling.

För att ge exempel på steg 2 i samverkanstrappan så beskriver ArbetSam en tydlig behovsställning till högskolorna för sin metodutveckling. De kan inte få den kompetens som behövs från andra aktörer. Forskare användes t.ex. i föregångsprojektet SpråkSam för att utveckla metoder för att bygga upp en språkutvecklande arbetsplats med syftet att fungera bättre i samspillet med brukare och kollegor.

Ett annat tydligt exempel på steg 2 är Agera vars syfte var att utveckla en högskolekurs. Branschorganisationen Famna behövde högskolan Ersta Sköndal för detta syfte medan högskolan i sin tur gavs tillträde till en målgrupp att testa utbildningen på. Ett tydligt beroende, men när kursen var utvecklad behövde de inte längre varandra. Ersta Sköndal kan nu erbjuda utbildningen till intresserade målgrupper utan att behöva gå via Famna.

För att ge exempel på vad som kan menas med *kvalitetsutveckling* så menar vi att Kravmärkt i tidigare projekt har utvecklat roller som de kallar kompetenshandledare, processtödjare och yrkesbedömare. Detta är roller som ingår i deras valideringsmodell och som successivt har förfinats och som genom nuvarande koncept ska kvalitetssäkras. Rollerna har utvecklats genom samverkansprojekt⁵¹, men kan sedan användas i respektive kommun.

För steg 3 i samverkanstrappan är det lite glesare med exempel. Det är främst Kravmärkt och ArbetSam som har ambitioner i denna riktning, men det återstår att se om projekten leder dit.

För Kravmärkt handlar det om att de behöver OCN och deras arbete med expertpaneler för sin validering även efter projekttiden. Vi bedömer att OCN/Kravmärkt diskuterar hur en fortsatt samverkan kan se ut tidi-

⁵⁰ Sävenstrand m fl, 2012

⁵¹ För en beskrivning av Kravmärkts tidigare utvecklingsprojekt, se Sävenstrand & Florén, 2011.

gare och tydligare än övriga projekt. Är det skillnad i synen på samverkan när en av parterna är affärsdrivande? OCN säger tydligt att en fortsatt samverkan beror på resultaten i projektet. Det är inte lika tydligt uttalat i de andra projekten. Där verkar synen mer vara att samverkan alltid är positiv, men det kan då handla om att ha ett gemensamt externt finansierat projekt såsom vi tidigare har nämnt.

Projekt ArbetSam jobbar med en samverkan mellan vård- och SFI-lärare som tillsammans bedriver en arbetsplatsnära utbildning inom äldreomsorgen. Projektet har nu arbetat fram ett utbildningskoncept som inte fanns förut. Konceptet bygger på att språksvaga anställda kan få en kartläggning och en anpassad utbildning som inkluderar SFI och vårdkompetens. Enligt projektledaren är den stora skillnaden att det nu finns något för äldreförvaltningarna att upphandla som löser deras problematik med språksvag personal. Denna del kan sägas ligga på steg 2 i samverkanstrappan. Om en äldreförvaltning skulle upphandla konceptet så bygger det på en samverkan mellan framförallt SFI- och vårdlärare, men denna samverkan är i så fall inte kontinuerlig utan inom en uppdragsutbildning. Därmed är konceptet inte ett steg 3 enligt vår bedömning.

Men det finns hinder för en sådan upphandling utanför projektets ramar. Vuxenutbildningens uppdrag från staten är att erbjuda utbildning till de boende i kommunen med lägst utbildning. Men i Stockholmsregionen är det vanligt att man bor och arbetar i olika kommuner. En arbetsplats skulle alltså behöva involvera många vuxenutbildningar. En teoretisk möjlighet är att de kommuner som berörs, vilket beror på var de anställda på ett äldreboende bor, kan köpa tjänsten att genomföra utbildningen av vuxenutbildningen i kommunen där arbetsplatsen ligger. Men en ytterligare svårighet är att vuxenutbildningen ska prioritera de med lägst utbildning, vilket kan leda till en turordning på arbetsplatsen som inte stämmer med arbetsplatsens behov. En enklare lösning vore om regelverket var som i Danmark där vuxenutbildning kan organiseras utifrån arbetsplats istället för kommuntillhörighet hos de anställda. Detta är ett exempel på hur samverkan fungerar i en projektkontext, men är betydligt svårare i reguljär verksamhet.

Kan projektens samverkan leda till långsiktiga effekter?

Synen på samverkan

Vi ser genom våra intervjuer att synen på samverkan skiljer sig kraftigt mellan olika organisationer. T.ex. nämns att kommunerna i Äldreliv nordost tidigare har "samverkat" med Coompanion och Vårdföretagarna, men mer i "enskilda ärenden eller satsningar". I en del fall handlar det kanske

mer om samtal. Det är inte heller definierat i strukturfondspartnerskapets prioriteringsgrund vad som avses med samverkan.

Vi ställde frågan om projektens parter hade samverkat tidigare. Bakgrunden till denna fråga är att forskning visar att det är en framgångsfaktor att ha en förståelse för varandras verksamheter och uppdrag. Vi har också själva sett att en kontinuitet i personal som kan bära och utveckla kunskaperna vidare mellan olika utvecklingssatsningar är en avgörande faktor⁵². Men här kan också finnas en varningsflagga för stagnation. Många styrgrupper⁵³ består t.ex. av ”kompisgäng” där man lite raljant kan säga att det är trevligt att träffas och väldigt lite utveckling sker. Vanan att samverka kan därför behöva vägas upp av input utifrån för att stimulera innovation. Personer som känner varandra sedan tidigare medför en risk att gruppen stagnerar, men det är samtidigt en viktig ingrediens för hållbar samverkan.

Men genom våra intervjuer ser vi också att en god bas för samverkan kan bygga på liknande värderingar. Detta gällde t.ex. Ersta/Famna som förenas i kunskap om den idéburna sektorn, men också OCN/Kravmärkt som drivs av en gemensam grundsyn att erkänna lärandet utanför det formella systemet. Att ligga varandra nära i värdegrund verkar skapa ett omedelbart förtroende som kan lindra bristen på tidigare samverkan.

En annan fördel för projektet Kravmärkt är att OCN/Kravmärkt har två ”färdiga koncept” som ska giftas ihop. Det ger en given bas för samverkan och värdegrunden förenar dem i det övergripande målet. De uppger också att de jobbat med gemensam analys av sina respektive metoder för att klargöra värdegrunden.

Styrningens betydelse

Vid det seminarium som hölls med projekten vittnar de samfällt om att en av de största svårigheterna är att personer, framförallt i styrgruppen, byter tjänster. Det medför att de ständigt behöver förankra projektet. Det är också knutet till att samverkan är väldigt personbunden. Oavsett hur väl det är förankrat med avtal, mål, mm så kommer det bero på vilka individer som ska samverka hur väl det fungerar i praktiken. Framgångsrika satsningar kännetecknas ofta av ett antal personer som fungerar tillsammans och som stannar kvar och utvecklar ett par år – då kan mycket hända. Projekten vittnar också i den gemensamma diskussionen om vikten av styrning – att det har blivit tydligare för dem hur viktigt det är att styrgruppen är aktiv, men att de också har svårt att hitta tiden.

En styrgruppsledamot gav exempel på hur kontinuiteten kan brytas då

⁵² Se Sävenstrand & Florén, 2011 respektive Sävenstrand m.fl. 2012.

⁵³ Vi uttalar oss här inte om de fyra studerade projekten utan en mer generell bild från processtödet SPeLs möten med projekt över landet.

en tidigare ledamot slutade. Denne gjorde ingen överlämning, de övriga i styrgruppen gav ingen särskild introduktion till styrgruppens arbete och den nya ledamoten satte sig inte heller in i tidigare anteckningar. Det antyder att platsen i styrgruppen och dess uppgift inte är viktig.

Hinder för implementering

Vid en intervju med en av samverkansparterna förklarades hur hen alltid försöker bedöma hur realistiskt ett projekt är i förhållande till den reguljära verksamheten innan hen engagerar sig i det. Personen såg detta som en viktig faktor för varaktig samverkan. Bedömningen kan handla om flera saker, t.ex. hur skillnaden i kostnader ser ut mellan de arbetssätt som bedrivs i projektet respektive linjeorganisationen. Det kan också vara organisatoriska förutsättningar med administrativa gränser, mm. Just denna bedömning är mycket svår att göra och vi vill återkoppla till teoridelen på s. 24–25 där vi sammanfattade några punkter från rapporten Temporära organisationer för permanenta problem. Den säger att det finns skäl för att särkoppla projekt och reguljär verksamhet och att det därmed följer flera hinder för en implementering. T.ex. kan nya projektmedel vara en ”enklare” lösning än att implementera arbetssätten, projekten riggas för bra projektresultat snarare än goda förutsättningar för implementering och beslutsfattare styrs mycket av sociala bindningar till den reguljära verksamheten och saknar ofta kunskap om projekten.

Men vi ser också en viktig motbild till den beskrivning av implementeringsproblemen som ges på s. 24–25. Motbilden handlar om att det inte är alla resultat som kräver politiska beslut för implementering. Det kan också handla om mer generella skillnader mellan ett kompetensutvecklingsprojekt och projekt som motverkar utanförskap. Vi ser att vissa av problemen ovan mildras när det gäller kompetensutvecklingsprojekt:

- Det blir inte samma särkoppling mellan projektpersonal och linjeorganisation eftersom kompetensutvecklingen ges till befintlig personal i den reguljära verksamheten.
- Nya arbetsformer för lärande på arbetsplatsen behöver inte generera ökade kostnader.
- Former för arbetsplatslärande kräver sällan politiska beslut. Mandatet att implementera arbetsformer ligger på chefstjänstemän. Cheferna har en anställning som innebär tid och uppdrag att utveckla verksamheten. De har också god kunskap om verksamheten. De har därmed bättre förutsättningar än politiker att ta tillvara erfarenheter från projektet som kan komma till nytta i linjeorganisationen.

Äldreomsorgens specifika förutsättningar för samverkan

I föregående avsnitt gavs en bild av relativt generella faktorer för samverkan. Här resonerar vi mer kring om och i så fall vad som är specifika förutsättningar för samverkan inom äldreomsorgen.

Projektet Äldreliv nordost hade som bärande idé i sin ansökan att samverka mellan privat, offentlig och frivillig sektor. Syftet var att ”utveckla nya sociala tjänster kring den äldre”. Tjänsterna kan t.ex. handla om att den äldre ska få komma ut eller att få stimulans att aktivera sig. Vi frågade vår expertgrupp om det egentligen finns någon drivkraft att samverka över sektorsgränser. Vår hypotes var att verksamheter inom alla sektorer har behov av att höja utbildningsnivån hos sina anställda och det gynnar alla att ge denna kompetenshöjning gemensamt eftersom individerna kan gå mellan sektorer. Men när det gäller organisatorisk utveckling såsom att utveckla nya tjänster känns det mer som en konkurrenssituation.

Expertgruppen ansåg att det finns ett behov av att utveckla tjänster utifrån ett kundperspektiv och att de små aktörerna, t.ex. inom ideell sektor⁵⁴, kan gå ihop initialt för att utveckla tjänster. Det skulle kunna fungera med samverkan kring tjänsteutveckling om man från början tydliggör vilka roller man har och att olika aktörer specialiserar sig. Å andra sidan efterfrågas inte några sådana tjänster vid kommunens upphandlingar. Man kan också fråga sig hur stor betalningsviljan är hos anhöriga för denna typ av tjänster? Då det inte utvecklas några sådana tjänster idag så är möjligen marknadsbedömningen att det inte är ekonomiskt attraktivt.

En annan intressant aspekt inom äldreomsorgen är hur drivkraften att samverka påverkas då privata utförare jobbar under tidsbegränsade avtal. I ett av projekten har de t.ex. upptäckt behovet av, och värdet med, att beställare och utförare träffas för att diskutera case i verksamheterna. Detta var inte en del av projektplanen utan en aktivitet som skapades längs vägen. Dessa dialogmöten mellan beställare och utförare beskrivs av projektägaren som en samverkan som man vill fokusera mer på i kommande projekt. Frågan är varför det behövs projekt för att organisera detta utbyte?

Expertgruppen konstaterar att det är relativt vanligt att man i äldreomsorgen i Stockholms län byter leverantör mellan avtalsperioder och att dessa perioder kan vara så korta som två-tre år. Vidare ingår sällan något alls om kompetensutveckling, lärande eller utveckling i upphandlingarna. Det finns inte utrymme om lägsta pris får råda. Konsekvensen blir att det inte alls är självklart att beställare och utförare har en dialog för att utveckla

⁵⁴ Notera att samtalet i expertgruppen rörde den ideella non-profit-sektorn som har anställda, men där vinsten ska återinvesteras i verksamheten. Detta är inte detsamma som frivilligsektorn som bygger på volontärinsatser.

sitt samarbete. Men under dessa omständigheter verkar det inte heller troligt att ett projekt skulle leda till någon långsiktig förändring.

I resonemanget kring samverkan mellan tre sektorer kom expertgruppen in på att en sådan fråga kanske inte fungerar bäst på lokal nivå. Hur skulle intresset att ta tillvara resultat från våra studerade projekt se ut om det fanns en gemensam regional lärgrupp? Tänkbara parter i en sådan kan vara KSL, Kommunal Stockholms län, Vårdföretagarna, Famna och Äldrecentrum.

En av Danermarks kritiska faktorer för en hållbar samverkan är att identifiera motstridiga regler och verksamhetsmål. Inom äldreomsorgens tre sektorer finns sannolikt likartade regler som inte är motstridiga, men verksamhetsmålen grundas i tre olika logiker som kan krocka. Expertgruppen menar att det offentliga står för ett tydligt omsorgsperspektiv, det privata för ett systemtänkande som rationaliseras, medan den ideella sektorn lätt hamnar i en ideologisk konflikt mellan sin värdegrund och att kunna kommersialisera sina tjänster. För att kunna bygga en samverkan mellan dessa så måste man synliggöra och förstå de olika parternas motiv till samverkan.

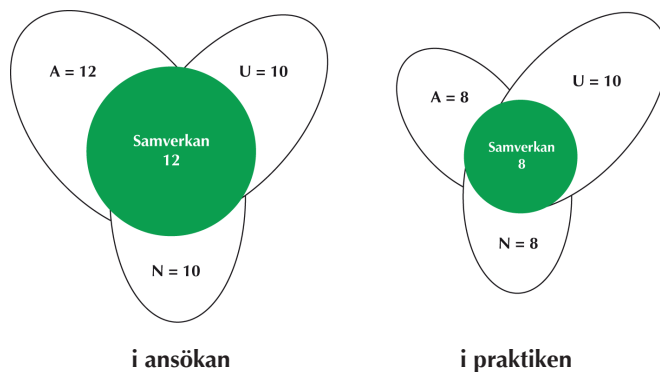
Har projekten samverkat över administrativa gränser?

Vår studie inleddes med ett urval av projekt. Urvalet grundades på att de skulle ha aktörer med från de tre politikområdena arbetsmarknad, näring respektive utbildning (se s. 11–13). När vi nu har en fördjupad bild av projekten är det intressant att jämföra bilden ”på papperet” med den nuvarande:

- Utbildningsaktörerna är starkt med i de fyra projekten utom i Äldreliv där de bara är leverantörer och det saknas en långsiktig samverkanspart inom utbildningsområdet.
- Näringsspektivet är egentligen svagt där de flesta projekten fick poäng för att de hade en del privata arbetsplatser med, men det är inte heller att betrakta som en långsiktig samverkanspart. Här låg Äldreliv längre fram på pappret då de hade Coompanion och Vårdföretagarna med i styrgruppen. Men dessa parter har inte gjort något av projektet i sina respektive organisationer.
- Arbetsmarknad är det svagaste politikområdet där fackförbunden knappt nämns i intervjuerna. Det är fortfarande oklart vilken roll de har i projekten. Famna som branschorganisation är undantaget och det är intressant att reflektera över vilket arbetsmarknadsansvar de tagit? En sådan roll bör rimligen handla om att deltagarna får en starkare ställning på arbetsmarknaden och det har normalt arbetsgivarna (näring) tagit genom att bedriva själva projektet. Men om vi ser mer långsiktigt så skulle arbetsmarknadsansvaret handla om att

få utbildningen permanent vilket inte lyckades i detta projekt, men de har aktivt försökt.

Man kan sammanfatta skillnaden genom Figur 6. Storleken på ovalerna illustrerar styrkan på politikområdet ”i ansökan” respektive ”i praktiken”. Vi gjorde dessutom utifrån ansökan bedömningen att alla syftade till varaktig samverkan efter projektet, men även denna har minskat i styrka när vi bedömer vilket steg de har nått på samverkanstrappan.



Figur 6. Förenklad illustration över hur samverkande parter har deltagit i projekten och i vilken mån deras samverkansambitioner har nåtts. A står för arbetsmarknad U för utbildning och N för näring. Siffrorna är en samlad styrkebedömning för de fyra projekten i studien där 12 är max.

När vi nu konstaterar att de samverkansambitioner som fanns har blivit betydligt svagare i praktiken, vad innebär det egentligen? Orsaken kan ligga i olika faktorer såsom att projektet hade orimliga ambitioner, att det hade ett svagt genomförande, eller att omvärldsförändringar har påverkat i negativ riktning.

När det gäller vilka aktörer som är på banan så verkar facken inte ha någon tydlig roll i projekten. Vår representant för Kommunal i expertgruppen signalerar att det kan vara svårt att utifrån enskilda projekt, som efterhand kan bli flera, ha en strategi för det egna deltagandet och säkerställa att erfarenheter fångas upp i organisationen. Det blir också en tydlig skillnad när projekten har en, oftast offentlig, utbildningsaktör som samverkanspart. Projekt som bara upphandlar tillfälliga leverantörer av kurser, mm kan inte förväntas leda till lika stora förändringar.

Våra intervjuer har också identifierat ett problem i programkonstruktionen. Två samverkansparter var efter projektet med och utvecklade en ny projekttidé. Att parterna arbetar fram en idé tillsammans är i högsta grad önskvärt ur ett samverkansperspektiv då det bl.a. bidrar till en starkare förankring. Men när projektet går till genomförande måste projektägaren

upphandla vem som ska tillhandahålla utbildning. Utförandet av det följande projektet gick då till en annan part, vilket innebär att erfarenheten av såväl samverkan som metoden till stor del går förlorade.

När det gäller projektens ambitioner är ArbetSams problematik, att det för vuxenutbildningen är krångligt att utanför projektets ramar organisera utbildning på arbetsplatsen utifrån verksamhetens behov, kanske något som hade kunnat förutses. I ett sådant fall är det lockande att tänka i termer av expertpaneler som granskar projektidéer innan de sjösätts för att bedöma om de är rimliga att implementera. Tanken är då att orimliga idéer inte ska beviljas medel alls, eller att delar av projektet skalas bort. Men mot detta står behovet av innovation. Innovation går inte att planera, det bygger ofta på oväntade händelser, möten eller kriser som stimulerar till nya lösningar. Dessutom kan det hävdas att ArbetSam haft många andra värden såsom former för arbetsplatslärande och språkutveckling som kan användas direkt på arbetsplatsen och att vuxenutbildning har påverkats att ta in delar av konceptet i sin reguljära undervisning på vård- och omsorgsprogrammet. Det är värt att poängtera att projektet fick strida hårt för att slippa upphandla utbildningen i projektet. Tanken var att bygga in kunskapen i beställarorganisationerna.

Men trots det utbildningskoncept som nu har arbetats fram inom ArbetSam så kvarstår svårigheterna att lösa en sådan utbildning utifrån arbetsplatsens behov. Projektledaren har varit i kontakt med Utbildningsdepartementet för att sondera möjligheten till en skrivelse, men utbildningsanordnarna i projektet har inte en tillräckligt enad syn på problemet för att kunna driva frågan gemensamt. En sådan påverkan har heller inte varit en uttalad del av projektet. Projektet har därmed visat på möjligheterna genom sitt utbildningskoncept, men inte påverkat de nationella strukturer som hindrar ett smidigt genomförande utanför projektets ramar. Detta är därför ett exempel på problematiken med särkoppling. En nyskapande samverkan går att bedriva i projektform, men är svårare i reguljär verksamhet.

Att förändra dessa nationella strukturer kräver en arbetsinsats som ArbetSam inte kunnat lägga inom projektets ramar. Men det behöver inte vara ett problem. Så länge lärdomar dras kan det räcka med att ha synliggjort en problematik i systemen och kunnat visa varför den är angelägen att förändra. Förändringsarbetet kan möjligen vara ett mer fokuserat mål för kommande projekt. Det viktiga är då att i slutet av projektet analysera och dokumentera på vilka punkter man inte nådde fram och vad orsakerna till detta var. För att Socialfondsprogrammet ska kunna bidra till kunskapsuppbyggnad är det viktigt att kunna synliggöra och värdera de sökande parternas lärdomar och hur de planerar att ta nästa steg.

KAPITEL 5.

REFLEKTIONER OCH SLUTSATSER

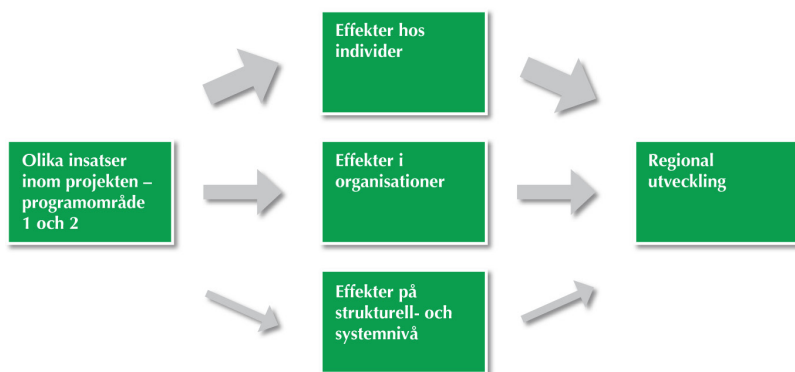
Lägre strukturell påverkan

Syftet med denna studie var att söka ta reda på om samverkan har betydelse för att de studerade projekten uppnår resultat och effekter och om dessa bidrar till regional utveckling. Representanterna för de studerade projekten menar att samverkan varit avgörande för projektens resultat. Vi delar den bedömningen, men betonar att resultaten främst är på individnivå, inom projekttiden och som i vissa fall bygger på en samverkan som är svår att genomföra utanför en projektkontext. Med andra ord tyder mycket på att samverkan inte kommer leda till strukturella effekter efter projekttiden. I alla fall i lägre utsträckning än vad som uttrycktes i projektens ansökningar.

Figur 7 ska illustrera att projekten utvecklar och genomför olika insatser och aktiviteter under projekttiden som syftar till att skapa resultat och effekter. I PO 1 handlar det om mer kompetens samt effektivare organisationer medan det inom PO 2 innebär att fler närmar sig eller kommer ut på arbetsmarknaden samt nya arbetssätt, metoder och samverkansformer. På individnivå bidrar projekten tydligt till effekter och det finns också några exempel på nya metoder som projekten bedömer kommer användas i den reguljära verksamheten, främst bland PO 1-projekten. Men det är inte lika tydligt att de åstadkommer någon påverkan på strukturnivå. Bland PO 2-projekten har vi inte ens några tydliga indikationer på att de åstadkommer någon påverkan på organisationsnivå. Samma slutsats dras i Rambölls programutvärdering⁵⁵ och därmed minskar förutsättningarna för att projekten bidrar till regional utveckling.

I flera fall begränsas potentialen i samverkan av att intresset koncentreras till individeffekterna. Att utveckla samverkansformerna är så pass komplext att det kräver tydliga ambitioner och engagemang. En annan begränsning som förekommer är att projektaktörerna saknar möjligheter att påverka de strukturer som behöver förändras för att kunna skapa en hållbar samverkan även efter projekttiden.

⁵⁵ Ramböll, 2012



Figur 7. Figuren illustrerar att det finns risk att projekten inte innebär ett optimalt bidrag till regional utveckling.

Det finns en intressekonflikt i Socialfonden genom att pengarna ska ut (vilket sänker kravnivån) samtidigt som alla projekt förväntas vara innovativa (vilket ställer höga krav). När det gäller det senare är det tveksamt om så är fallet. En del projekt har inte heller några större ambitioner med sin samverkan mer än att anpassa sig till den regionala planens prioriteringsgrunder så att man får pengarna. Vi tror att en av anledningarna till att inte fler beslutsfattare agerar som beställare och efterfrågar resultat från projekten är att tillgången på projektmedel är relativt god samt att värdet av att ”bara” nå individeffekter under projekttiden är gott nog. Att skapa förutsättningar för pärlbandsprojekt, för ett regionalt lärande samt reella förutsättningar för att kunna förändra strukturer skulle kunna vara en lösning som bättre kan bidra till effekter även på strukturell nivå. Detta utvecklas vidare nedan.

Hinder för samverkan

Då de strukturella effekterna ser ut att bli små har vi svårt att säga något om framgångsfaktorer för samverkan. Vi kan däremot se att de aktörer som har samverkat tidigare och tillvaratagit resultaten av de satsningarna har en djupare samverkan. Vi ser också att de projekt som har nära till beslutande organ har lättare att skapa effekter även på strukturell nivå. Unga in är ett exempel på detta.

Samverkan i projekten tycks vara personberoende och sker mer på individnivå än på organisationsnivå. Det främsta hindret för samverkan inom äldreomsorgen tycks vara att chefer byts ut vilket försvårar förankring och styrning. Trots att projekten har avtal och att de jobbar med förankring så uppger projekten att styrningen är den svaga länken. Det beror på att

chefer slutar och att nya chefer antingen kan ha andra utvecklingstankar än projektets, eller att det är svårt att hinna introducera dem om bytena är många. Det ger ingen kontinuitet i utvecklingsarbetet. Den gemensamma kunskapsbildningen är central och då är det inte den sammanlagda tid som *organisationerna* har samverkat som spelar störst roll utan tiden som *nyckelpersonerna* har lärt tillsammans.

I PO 2 består hindren mer av olika regelverk, styrgrupper utan reella mandat samt olika syn på när en deltagare är "jobbready". Problemet med motstridiga regelverk och olika mandatnivåer är inte lika tydligt framträdande i PO 1 vilket kan ge bättre förutsättningar för social innovation. Men för PO 2-projekten framgår tydligt att det uppstår problem då de huvudsakliga mandaten inom de tre olika politikområdena ligger på olika nivåer i samhället (lokalt, regionalt och nationellt).

Om någon samverkansaktör är upphandlad så påverkar det samverkan. Vi ser det inom äldreomsorgen där det är vanligt med privata utförare som med korta avtal utan krav på utveckling eller lärande saknar incitament att samverka. De vet inte om de har någon relation till beställaren om två år. Vi ser det även inom ungdomsprojekten där det är vanligt att aktörer som tillhandahåller stöd i form av utbildning och hälso- och sjukvård handlas upp. De har då en affärsrelation där de är leverantörer, vilket inte självklart innebär ett utvecklingsuppdrag.

Projekten lyckas sällan med den utveckling av samverkan som uttrycks i deras ansökningar. Anledningarna är flera. För vissa projekt har det aldrig varit en genuin intention utan mer en "smart skrivning" för att ligga bättre till i en prioritering. I andra har man försökt, men det har visat sig att strukturerna är svåra att ändra på och den samverkan som provats kan bara finnas i en projektkontext. Mandatet att ändra strukturerna ligger inte alltid på den lokala nivå där projektet bedrivs. För ytterligare andra har man helt enkelt stött på svårigheterna med samverkan. Innebär det att projekten är meningslösa? Nej, utöver individeffekterna som uppnås så utvecklas en del mer avgränsade metoder och arbetssätt som är enklare att införa i enskilda organisationer, i alla fall i PO 1-projekten. Det man inte lyckas med kan dessutom vara lärdomar som, om man hanterar dem rätt, kan bidra till ett senare projekt på en mer avancerad nivå, vilket vi utvecklar nedan.

Pärlbandsprojekt – stegvis strukturell påverkan

Som utvärderare med lång erfarenhet av att följa arbetsmarknadspolitiska projekt finansierade av Socialfonden vågar vi påstå att PO 2-projekten ofta är förvillande lika. Hjulen uppfinns igen och igen. Och de vi intervjuat som har en god överblick håller med oss. Orsaken till detta känner vi inte till. Kan det bero på låg kunskapsutveckling från tidigare projekt? Eller beror

det på att den reguljära verksamheten slimmats och att kostsamma men effektiva arbetssätt enbart är möjliga i projekt? Syftet är i så fall att temporärt "lösa" ett problem, för att sedan upprepa projektet när problemet vuxit till sig igen. Om projekten snarare är repriser än pärlband^{55a} finns en risk att trovärdigheten för Socialfonden minskar och kan dessutom uppfattas som ett slöseri med skattemedel. Den aktör som har mandat att fatta beslut om vilka projekt som ska bli beviljade medel riskerar att hamna i konflikt mellan kravet på att projekten ska vara innovativa och bidra med något nytt och kravet på att programmedlen måste fördelas. Frågan är om det går att skilja dessa syften åt genom ett programspår som bygger på innovation och ett som handlar om spridning? Ett innovativt spår kan ha tydligare krav på att projektet tar vid där andra slutar. Utveckling tar tid och på det sättet skulle projekt som visat på goda resultat mer effektivt kunna utvecklas vidare. Ett andra spår skulle kunna handla om att sprida metoder som visat sig relevanta. Här kan den stora volymen medel ligga och dessa projekt har inga krav på sig att vara innovativa utan mer att arbeta med lokal anpassning. Ungefär som Unga in nu sprids till fler kommuner och som Telge Tillväxt kan komma att göra givet att man hittar en fungerande affärsmodell.

Vi ser att samverkan är komplext och förändring tar tid. Det är kanskeorealistiskt att förvänta sig att ett enskilt projekt på två till tre år ska kunna åstadkomma förändringar även på strukturell nivå. Individeffekterna kan vara omedelbara så som illustreras i Figur 7. Strukturell förändring är däremot många gånger rimligare att den sker stegvis, dvs. genom flera i tid åtskilda satsningar^{55b}. Men vi har tidigare varit inne på att det inte är givet att ett följdprojekt tar vid där det förra slutade. Det kan bli en repris snarare än progression. Det som avgör är hur resultaten tas om hand:

- Går det att se att den projektägande organisationen och dess samverkansparter har utvecklats mellan projekt, eller är de helt beroende av externa medel för att något ska hända?
- Finns det kunskapsbärare från tidigare satsningar på flera nivåer hos alla samverkansparter? Kan de uttrycka viktiga lärdomar och orsaker till att de inte nådde fram på vissa punkter? Har de en utvecklad idé för att nu ta hand om dessa punkter, t.ex. genom att involvera aktörer som har de mandat som saknades i det förra projektet?

Om frågorna ovan uppfattas som kloka så återstår ändå frågan om vem som ställer dem och vad som krävs för att kunna besvara dem? För att

^{55a} Sävenstrand m fl, 2012

^{55b} I alla fall i nuvarande programdesign där huvudfokus ligger på individresultat och mindre tid ägnas åt strukturella effekter. Ramböll (2012) menar att det är svårt att nå strukturella effekter genom ett stort antal lokala projekt som dessutom har ett individfokus.

kunna värdera och stärka samverkansprocesser bedömer vi att det kan krävas en händelsekedja enligt nedan:

Utvärdering som identifierar vilka samverkansaktörer som varit aktiva och har utvecklat samverkan, samt vilka hinder projektet har identifierat



En bedömning från samverkansaktörernas mandatnivå av vad som behöver utvecklas vidare i pärlbandsprojekt och vad som bedöms färdigt att implementera och sprida (anpassa till lokala förhållanden)



Ett system som registrerar ovanstående faktorer och kopplar dem till respektive organisation



Ett prioriteringsförfarande av ansökningar som tar hänsyn till erfarenheter från tidigare satsningar i sin bedömning av projektet

Om inte annat så illustrerar kedjan ovan hur svårt det kan vara att ta tillvara lärandet i en samverkansprocess där såväl programmet behöver riggas för att ge förutsättningar för lärande som att de samverkande parterna i projektet behöver agera beställare och ha en mottaglighet för resultaten. Finansiären behöver alltså bättre kunna fånga den utveckling som sker hos samverkansparterna för att i senare skede veta mer om vilka som har goda förutsättningar för utvecklingsarbete. Men det är ju inte finansiären som ska dra nytta av utvecklingsarbetet. Det krävs också en funktion som tar tillvara resultaten och utvecklar dem vidare. Om målet är regional utveckling är det rimligt att tänka sig att en sådan funktion är regionalt organiserad, vilket vi utvecklar i nästa avsnitt.

Att organisera regionalt lärande

Vår utgångspunkt för rapporten är att Socialfonden kan bidra till regional utveckling om projekten åstadkommer organisatoriska och strukturella förändringar. Men det är skillnad på att skapa stora projekt och att stimulera ett regionalt lärande av projekt som anses möta regionala behov. De flesta studerade projekten omfattar flera kommuner och därmed en betydande del av regionen. De omfattar även flera aktörer som verkar inom olika politikområden. Men inte ens de enskilda organisationer som deltar i flera av projekten har en samlad strategi för sitt deltagande. Även detta verkar vara personberoende. Vi tror att regionala lärgrupper som kan följa projekten och ta tillvara på de mest intressanta resultaten från respektive projekt samt identifiera och röja undan hinder bättre än idag skulle kunna bidra till att

projekten påverkar även på strukturell nivå och därigenom optimera bidraget till regional utveckling. Man skulle kunna tänka sig att en lärgrupp ansvarar för ett kluster av projekt med samma inriktning. Det skulle t.ex. kunna innebära att alla projekt i regionen som vänder sig till unga tillhör en regional lärgrupp. En förutsättning för regionala lärgrupper är att det görs tematiska utlysningar där utbyte mellan projekt styrs från finansiärens sida. Som det är nu får aktörer förfrågningar om medverkan från enskilda projekt med jämna mellanrum. Beslut om medverkan tas vid respektive förfrågan, men är svår att koppla till någon mer långsiktig strategi. Trots att projekten är stora är det därför svårt att genomföra en samlad utvärdering, vilket var en av partnerskapets avsikter med denna prioriteringsgrund.

Idén ovan bygger på att det bildas *flera* lärgrupper, en i samband med varje tematisk utlysning. Då de olika regionala lärgrupperna behöver kommunicera med sin respektive mandatnivå, som ofta finns på nationell nivå, blir det ett komplext system. Men det är just denna koppling mellan den regionala nivån och relevanta mandatnivåer som behöver skapas. Intressant i sammanhanget är att det finns ett regeringsuppdrag till regionerna att under 2011 ta fram lärandeplaner. Tanken med planerna är att den regionala tillväxtpolitiken i högre grad ska grundas på erfarenheter och resultat från genomförda insatser som finansieras av olika aktörer⁵⁶. Lärandet ska bidra till att utveckla samverkansprocesser och arbetssätt. Poängen med detta är också att det utgår just från regionens behov snarare än ett enskilt program såsom Socialfonden. Lärandet behöver bygga mer på "pull" än på "push", dvs. att regionen bör efterfråga vad man vill få ut av utvecklingssatsningar snarare än att projekt ska trycka ut sina erfarenheter.

Vi tror att regionala lärgrupper behöver ha ett uppdrag från, och rapportera systemfel till, sina respektive mandatnivåer. Ta exemplet Arbetsförmedlingen som för några år sedan bildade en särskild ESF-enhet som ska samordna projekten de äger. Här kan finnas förutsättningar att analysera vad just Arbetsförmedlingen vill ha ut av respektive projekt och vad de vill ha återföring om. Utifrån sådana analyser kan projekten jämföras och värderas. Men även på denna nivå bör det finnas ett utbyte mellan viktiga samverkansaktörer eftersom det oftast är just samverkansprocesser som ska förbättras. Motsvarande enheter skulle kunna byggas upp på t.ex. SKL och inom Finsam.

Varför är effekten av stora strategiska projekt inte större?

Rapporten utgår från partnerskapets prioriteringsgrund stora strategiska projekt. Prioriteringsgrunden antogs leda till bättre förutsättningar för

⁵⁶ Tillväxtanalys, 2011

samverkan, samlad utvärdering och påverkan på individer, organisationer och strukturer. Vi ser inte att stora projekt har lett till mer samlad utvärdering. Huvudproblemet är att projekten startas "ett och ett" istället för under tematiska utlysningar där lärandet bättre kan samordnas. Det blir inte *automatiskt* bättre lärande genom större projekt. Vidare ser vi inga indikationer på att något av de studerade projekten använder sin storlek för att nå strukturpåverkan. För mycket fokus ligger på individnivån för att kunna påverka strukturer. En positiv effekt av större projekt i detta avseende är bättre förutsättningar för erfarenhetsutbyte, vilket främst märks på individnivå men i viss mån på organisatorisk nivå. Däremot är systematisk påverkan mot aktörer utanför projektorganisationen ovanligt. När det gäller samverkan så är vår bedömning att en del projekt har fler samverkansparter än de kan hantera. Det är ofta två-tre aktörer som har en nära samverkan medan övriga är mer perifera. Denna problematik är väl beskriven i övriga slutsatser.

Vi vill däremot poängtera att vi anser att det är en bra ambition att skapa stora strategiska projekt. Att det inte har fallit ut som önskat behöver inte betyda att det var dåligt. Däremot kan man inte förvänta sig att bättre utvärdering, påverkan och samverkan faller ut per automatik bara för att projekten blir större. Snarare handlar det om vad såväl samverkansparter i projekten som regionala aktörer utanför projekten vill att de ska leda till. Denna vilja behöver följas av strukturer som kan fånga resultat och processer där aktörerna lägger tid på att ta hand om resultaten på relevanta sätt.

Att bedöma samverkan

Att förstå mer om samverkan kan vara viktigt i flera olika roller, t.ex. projektägare/samverkansparter, utvärderare, finansiär (myndighet och partnerskap). Hur kan man som finansiär bedöma om det finns förutsättningar för varaktig samverkan? Vi ser tre faktorer som viktiga att få ett bättre grepp om:

1. **Beroendegrad.** Var ligger de på samverkanstrappan? Kan denna samverkan göras med annan part (steg 1), eller är de kraftigt beroende av varandra (steg 2–3)? Är det parternas sak-kompetens som efterfrågas (steg 2), ansvarsområde (steg 3), eller är det bara deras deltagare (steg 1)?
2. **Kontinuitet.** Är de berörda nyckelpersonerna vana att samverka med varandra sedan tidigare? Finns det tillit och kunskap om varandras uppdrag och verksamhet? Finns det en värdegrund som förenar samverkansparterna? Har de lärt något av tidigare satsningar och bygger vidare på det?
3. **Förändringsberedskap.** Finns det regelverk som påverkar hur parterna kan samverka? Ligger projektet i linje med vad respektive part vill enligt deras egna långsiktiga verksamhetsmål? Har respektive part resurser så att de

förmår att samverka utan extern finansiering? Har personer i styrgruppen mandat att förändra och beredskap att ta hand om resultat?

Teoriutveckling kring samverkan

När vi speglar de studerade projekten i teorin om framgångsrik samverkan så ser vi några tänkbara komplement till den analysmodell vi redogjorde för på s. 15. Men först vill vi åter påminna om att vår analysmodell är en förenkling av Danermarks tabell som omfattar 35 ”väsentliga krav” i en checklista (bilaga 4). Vår bedömning är att de alla är relevanta och att checklistan ger en bra kunskapsöversikt. Men utmaningen är att göra dem hanterbara i praktiken. Även vår förenklade tabell med 15 punkter är omfattande. Trots detta vill vi framföra att just lärande och hållbarhet är svårt att läsa in Danermarks lista. Det tangeras genom formuleringar som att skapa mötesplatser och övergripande möten, att planera för långsiktighet, samt att återföra resultat till politisk och administrativ ledning. Men detta är också en viktig skiljelinje – samverkar man för att genomdriva ett projekt eller samverkar man för att utveckla långsiktiga arbetsformer? Som vi har konstaterat tidigare så samverkar många aktörer med projektet snarare än med varandra. På det sättet utvecklas inga långsiktiga relationer och arbetsformer, men man kan få ett effektivt genomförande av ett projekt. Vi har också synliggjort att vissa samarbetsformer bara fungerar i en projektkontext och få initiativ tas för att påverka strukturerna i sådan riktning att det fungerar även i reguljär verksamhet. Därför måste varje önskemål om förbättrad samverkan följas av en beskrivning av aktörer, omfattning och sammanhang.

Förutsatt att man vill skapa hållbar samverkan och man inser att det är en komplex uppgift så kan det verka lockande att arbeta utifrån en checklista såsom Danermarks. Men även om innehållet är vettigt så fungerar det sällan bra att enbart jobba utifrån en sådan. Man kan t.ex. inte bocka av att man har förankrat projektet på alla nivåer en gång för alla och arbetet riskerar att bli för statiskt. Det krävs en ständig dialog med såväl beslutsfattare, chefer och anställda för att fånga eventuella frågetecken och hinder för att arbeta med projektets metodik i den reguljära verksamheten. Framförallt ligger svårigheten i att skapa ett sådant öppet klimat som inkluderar alla nivåer i *flera olika* organisationer. Alltför ofta fokuserar projekt på att nå fram till *beslutet* om implementering, vilket ju är ett viktigt steg, men inte tillräckligt om det inte är förankrat. Om beslutet t.ex. innebär att anställda ska arbeta på nya sätt som de inte varit med att utforma kan motsättningen bli oöverstiglig. De som trots allt anammar arbetssätten kan må dåligt om de känner sig tvingade, men inte ser nyttan. Man får inte glömma att arbetet också är en del av människors identitet och att

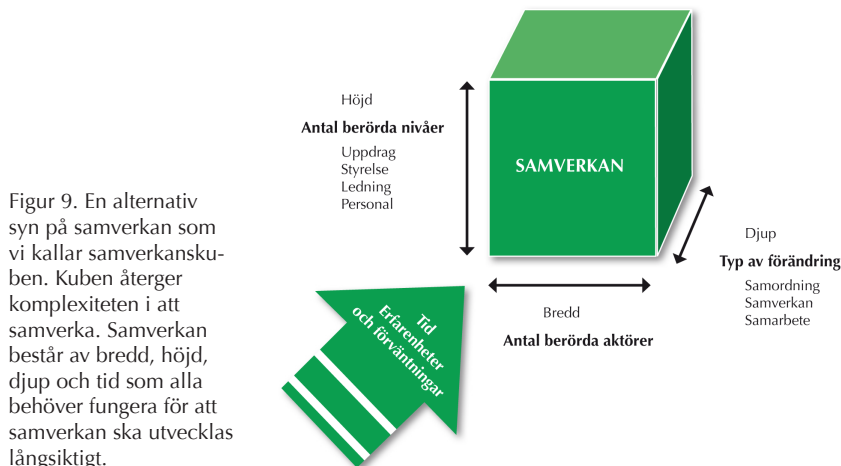
beslut att jobba på andra sätt kan vara mycket känsliga. Men det handlar inte heller bara om ”hänsyn” utan om att delaktighet från flera perspektiv förbättrar arbetsformerna och gör dem mer hållbara. Lärandet skapar förutsättningar för hållbarhet.

Sammantaget ser vi att många, även om man arbetar bra med samverkan, går in i projektet med en förenklad syn på vad det kräver. Vi illustrerar denna syn i Figur 8 – Samverkan är ett utbyte mellan två organisationer, vilket kan låta enkelt!



Figur 8. En schematisk bild över en förenklad syn på vad samverkan innebär som vi anser är vanligt förekommande.

Men vi anser att denna studie har gett en tydligare bild av hur svår samverkan kan vara. I avsnittet Teori om samverkan har vi redovisat hur Fridolf och Reinholdt tidigare har strukturerat samverkan för att tydliggöra dess olika komponenter. Vi ger i Figur 9 och Tabell 4 ett eget försök att reda ut begreppen kring samverkan.



Figur 9. En alternativ syn på samverkan som vi kallar samverkanskuben. Kuben återger komplexiteten i att samverka. Samverkan består av bredd, höjd, djup och tid som alla behöver fungera för att samverkan ska utvecklas långsiktigt.

Samverkan har en *bredd* i form av ett antal aktörer som berörs av de behov som man gemensamt försöker möta. Utmaningen i bredden ligger i att få med alla aktörer som

berörs i samverkansarbetet. Vi har t.ex. sett att ungdomsprojekten har svårt att få med hälso- och sjukvården i sin samverkan trots att de anses behövas för att möta de behov som finns. Men många gånger är problemet det motsatta – att för många aktörer utan tydliga roller deltar i projektet. Bredden är det perspektiv som projektägare tydligast har adresserat i sina ansökningar genom att få med så många aktörer som möjligt. Vi tolkar detta som en konsekvens av partnerskapets prioriteringsgrund om ”stora strategiska projekt” vilket lätt blir kontraproduktivt för samverkans hållbarhet.

Samverkan har också en *tidsdimension*, eftersom vi ser att tidigare erfarenheter av samverkan har stor betydelse. Exempel på detta är projekten Kravmärkt och ArbetSam som genom att de har tagit tillvara erfarenheter av flera tidigare projektsatsningar har ett större djup i sin samverkan än andra projekt. Här ligger också problematiken om vem som är kunskapsbärare och vilken kontinuitet som finns på nyckelpositioner hos de olika samverkansparterna. I dimensionen tid ligger också vilka förväntningar som samverkansparterna har på varandra och hur tydliga man är med vad man kan bidra med och inte.

En tredje dimension av samverkan är *djup*. Vi väljer att karakterisera djupet enligt Reinholdts indelning med samarbete på handläggarnivå för relativt enkla frågor där det mest handlar om att människor möts för att utbyta information och planera tillsammans. Nästa djup är samverkan där det krävs mer ledningsmandat för organisatoriska förändringar. Det största djupet handlar om en finansiell samordning där man på olika sätt lägger sina respektive resurser i en gemensam pott. Parterna behöver tydliggöra vilket behovet är som ska lösas och hur djup samverkan behöver bli för att göra det. Djupet kan även jämföras med den samverkanstrappa som vi introducerade i Figur 5.

Till sist har samverkan också en *höjd* där karaktären på behovet avgör hur många nivåer som berörs. Vi har tidigare resonerat om att t.ex. former för arbetsplatslärande inte behöver involvera en politisk nivå i kommunerna och därför är enklare att implementera. Höjden är kanske den mest komplexa och mest omfattande dimensionen i själva genomförandet av projektet. Låt oss därför titta närmare på den. Här vill vi återkoppla till Antonovsky samt Hult & Waads teorier om vad som skapar hälsa hos individer och organisationer. Vi tror nämligen det kan vara relevant att tala i termer av att parterna på alla nivåer måste uppfatta samverkan som begriplig, hanterbar och meningsfull. Tillämpar vi detta sätt att tänka på de olika höjder som finns i organisationer så kan det se ut som i Tabell 4⁵⁷.

⁵⁷ Punkterna i tabellen bör inte ses som någon checklista utan mer ett försök att synliggöra de olika roller som finns i samverkan, men också att det finns flera ”behov” som behöver tillfredställas för att samverkan ska fungera – det räcker inte att veta målet för samverkan.

Tabell 4. En närmare titt på samverkans höjd-dimension. Att samverkan uppfattas som begriplig, hanterbar och meningsfull står för olika saker på olika höjd i organisationen, vilket kan vara viktigt för ledare och samordnare att vara medvetna om. Observera att det bara är raderna personal och ledning som representerar individer och som därmed direkt går att koppla till en individuell tolkning av omvärlden och vilka möjligheter som står till buds. Däremot kan man resonera i termer av att även en styrelse som grupp och organisationens styrdokument står för begriplighet, hanterbarhet och meningsfullhet i en samverkan.

Samverkanshöjd	BEGRIPLIGHET Kognitiv förståelse	HANTERBARHET Subjektiv upplevelse av resurser	MENINGSFULLHET Känslomässig upplevelse av värde
Uppdrag/ affärsidé	<ul style="list-style-type: none"> • Regelverk som går ihop 	<ul style="list-style-type: none"> • Ekonomiskt utrymme för samverkan 	<ul style="list-style-type: none"> • Långsiktiga verksamhetsstrategier i linje med samverkan
Styrelse	<ul style="list-style-type: none"> • Förstå behovet av samverkan 	<ul style="list-style-type: none"> • Förmåga att ta hand om förändringsförslag 	<ul style="list-style-type: none"> • Tankar om ny samverkan • Beslut om ny samverkan
Ledning	<ul style="list-style-type: none"> • Förstå parter uppdrag • Identifiera möjligheter och konflikter 	<ul style="list-style-type: none"> • Mandat att förändra • Resurser för samverkan 	<ul style="list-style-type: none"> • Värde för min yrkesroll och identitet • Värde för organisationen
Personal	<ul style="list-style-type: none"> • Förstå parter verksamhet • Förstå samverkans syfte • Förstå min roll i samverkan 	<ul style="list-style-type: none"> • Tid att samverka • Mandat att samverka 	<ul style="list-style-type: none"> • Värde för min yrkesroll och identitet

Som personal i ett samverkansinitiativ behöver man förstå vad syftet med samverkan är, man behöver kunna sina samverkansparter verksamhet för att veta vad de kan och inte kan göra och man behöver ha en bild av vad den egna rollen är i samverkansuppdraget. Även personal i reguljär verksamhet behöver tid för att ta del av vad som sker i och lära av samverkansprojekt. Med denna förståelse som grund behöver man också uppleva att man har tid och mandat att samverka. Det måste vara tydligt vad man får göra i sin roll och att det har skapats utrymme att arbeta med samverkan så att man kan hantera hela sin arbetssituation. Men det behöver också finnas en drivkraft på ett mer personligt plan. Det är inte självklart att anställda sätter organisationens bästa i första rummet och ser det som en personlig drivkraft. Påverkar t.ex. samverkansinitiativet något kring maktpositioner som

kan ha betydelse för orken att delta? Med detta perspektiv blir det också tydligt att personalen inte kan ses som en homogen grupp. Personalen har olika erfarenheter av samverkan och ser olika värden i att arbeta med den.

På motsvarande sätt kan det för ledningsnivån, som ibland kan vara flera i en organisation, vara viktigt med en förståelse av samverkansparternas uppdrag för att kunna identifiera möjligheter och konflikter i samverkan. Ledningen måste ha mandat att genomföra förändringar och ha tillgång till resurser som kan möjliggöra samverkan. På ledningsnivån kan man rimligen ställa högre krav på att ha organisationens bästa för ögonen och att det samtidigt utgör en personlig drivkraft.

Men nu kommer vi till de nivåer som ofta förbises. Vi kallar det styrelsenivån där politiker och andra beslutsfattare behöver ha en egen förståelse av behovet av samverkan för att kunna bedöma de eventuella vinsterna med nya arbetsformer som ska beslutas om. Denna nivå skiljer sig mot de lägre på så vis att de är en grupp snarare än en individ och drivs därför av en annan logik. Här ligger en av de svåraste utmaningarna i samverkan. Hur kan styrelsenivån engageras i ett tidseffektivt men tillräckligt lärande för att kunna ta välgrundade beslut? Vi uppfattar att projekten i bästa fall har en tät dialog med styrgruppen, som oftast utgörs av ledningsnivån. Men styrgruppen för i sin tur alltför sällan och alltför ytligt en dialog med styrelsen. En viktig vattendelare för styrelsens engagemang är om de har tillräcklig kunskap att formulera kloka frågor:

- Rör styrelsens frågor främst vad projektet har uppnått, eller hur det kan bidra till organisationens utveckling?
- Synliggör styrelsen kontinuerligt eventuella hinder för implementering så att projektet kan hantera dessa?

Till slut har vi också den formella nivån som inte handlar om människor utan olika typer av regelverk och styrdokument som fastslår vad respektive part i grunden ska arbeta med. Det behöver också finnas ekonomiska resurser i organisationerna som möjliggör samverkan och för att utveckla en hållbar samverkan bör det finnas långsiktiga verksamhetsstrategier där projektet mer ses som ett verktyg för att utveckla samverkan än att projektet ska åstadkomma allt på en begränsad tid.

När vi ställer Figur 9 och Tabell 4 mot Figur 8 så menar vi att samverkan inte är så enkelt som att två parter ska fungera ihop. Det är mer som en Rubiks kub⁵⁸ bestående av 54 delkuber som var och en behöver ges sin rätta plats i helheten. Samverkanskuben gör det också tydligare att man

⁵⁸ Rubiks kub är ett tredimensionellt mekaniskt pussel som var populärt på 1980-talet. Kuben har sex olika färgade sidor med nio rutor på varje sida. Varje skikt kan vridas runt så att färgerna blandas. Utmaningen var att få en kub med sorterade färger sorterad igen.

inte ska ta med samverkansaktörer som inte har en tydlig roll – det ger bara ytterligare komplexitet.

Men vi tror också att våra figurer kan bidra med en syn på samverkan som inte bygger på checklistor eller ad hoc-lösningar utan mer på principer om vad som behöver vara på plats för en hållbar samverkan. Man behöver ständiga ”diagnoser” på hur delkuberna ”fungerar” för att processen ska rulla. Detta tydliggör behovet av en samordningsfunktion, men också ett ”diagnosverktyg” i form av t.ex. en löpande utvärdering. Vi avslutar med ett försök till fyra principer för hållbar samverkan som bygger på samverkanskubens dimensioner:

1. **Berörda tar aktivt ansvar.** Få alla aktörer som berörs av problemet involverade och aktiva i en tydlig roll (bredden). Det kan ta tid att arbeta fram rollerna och framförallt kräver det tid att axla dem. Det är därför tveksamt om en organisation med kvalitet kan vara med i flera projekt samtidigt, vilket är mycket vanligt idag.
2. **Se utvecklingen utanför projektet.** Blicka bakåt och synliggör tidigare erfarenheter av samverkan. Blicka framåt och beskriv nuvarande förväntningar på samverkan⁵⁹. Dokumentera orsaker till att projektet inte nått avsedd strukturgeverkan och hur processen kan tas vidare efter projektet. Det är främst tiden mellan projekt som avgör om det blir pärlband eller repris.
3. **Definiera omfattning och hantera hinder.** Bilda en gemensam uppfattning om vilket djup av samverkan som parterna strävar efter och koppla detta till höjden – vilka nivåer måste engageras i respektive organisation? Är den typen av samverkan rimlig utanför en projektkontext enligt högsta höjden (uppdrag/affärsidé)? Lyft fram och hantera de hinder som identifieras. Dokumentation är viktig för påminnelse och för nytillkomna.
4. **Skapa ett motiverande och lärande klimat.** Tydliggör uppdrag för de olika höjderna och arbeta mycket med delaktighet. Synliggör vilka incitament olika höjder (personal, ledning, styrelse) kräver, kommunicera svårigheter och dokumentera lärdomar. Brister som inte synliggörs kan inte åtgärdas. Arbeta utifrån en informell dialog och gränsöverskridande lärande på olika nivåer. Att ständigt mötas över gränserna och ha öppna dialoger skapar förtroende såväl som lärande.

⁵⁹ Notera att även de utan tidigare erfarenhet måste få starta en samverkan, men de behöver då lägga mer tid på att lära känna varandras verksamheter och bygga förtroende.



REFERENSER

- Antonovsky, A. (1991), *Hälsans mysterium*, Stockholm: Natur och kultur
- Basic, G. (2012) *Samverkan blir kamp. En sociologisk analys av ett projekt i ungdomsvården*. Diss. Lund: Lunds universitet, Sociologiska institutionen, <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=3129769&fileId=3129801> (Hämtad 2012-11-09)
- Björkström, M. (2012), *Kreativa projekt – kartläggning av projekt i programområde 2*, Skrifter från Temagruppen Unga i arbetslivet 2012:6, http://www.temaunga.se/sites/default/files/kreativa_projekt.pdf (Hämtad 2012-11-09)
- Boklund, A. (1995). *Olikheter som berikar – Möjligheter och hinder i samarbetet mellan socialtjänstens äldre- och handikappomsorg, barnomsorg samt individ- och familjeomsorg*. Diss. Stockholms universitet: Institutionen för socialt arbete.
- Brulin, G. & Svensson, L. (2011), *Att äga, styra och utvärdera stora projekt*, Lund: Studentlitteratur
- Danermark, B. (2003), *Samverkan – himmel eller helvete?* Stockholm: Gothia
- Danermark, B. (2004) *Samverkan – en fråga om makt*, Örebro: Läromedia
- Danermark, B., Germundsson, P., Englund U. & Lööf, K. (2009), *Samverkan kring barn som far illa eller riskerar att fara illa. En formativ utvärdering av samverkan mellan skola, socialtjänst, polis samt barn- och ungdomspsykiatri* Örebro: Örebro universitet, Hälsoakademin, http://www.skolverket.se/polopoly_fs/1.105075!/Menu/article/attachment/Delrapport_MSU-1_080625.pdf (Hämtad 2012-11-09)
- Fridolf, M. (2004) *Samordning – nya möjligheter inom välfärdssektorn*, Stockholm: SKL, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. <http://ideelle.se/pdf/nyamojligheter.pdf> (Hämtad 2012-11-09)
- Hult S. & Waad T. (2004) *Det salutogena ledarskapets betydelse. Vårdfacket nr 8* <http://www.salutogenes.com/Filer/dokument/ledarskap.pdf> (Hämtad 2012-11-09)
- Jensen, C. & Trägårdh, B. (2012), *Temporära organisationer för permanenta problem*, Skrifter från Temagruppen Unga i arbetslivet 2012:1, Stockholm, Temagruppen Unga. http://www.temaunga.se/sites/default/files/Rapporter/temporara_mini.pdf (Hämtad 2012-11-09)
- Josefsson, B. (2007), *Strategi för samverkan– kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa*, Myndigheten för Skolutveckling, Rikspolisstyrelsen och Socialstyrelsen, <http://kunskapsbanken.nck.uu.se/nckkb/nck/publik/fil/visa/340/42.pdf> (Hämtad 2012-11-09)
- Ramböll (2012), *Utvärdering av Europeiska Socialfonden i Sverige – preliminära resultat*
- Reinholdt, S. *Jämförande utvärdering av Botkyrkas, Huddinges och Södertäljes samordningsförbund; förutsättningar, samarbetsprocesser och utfall i samverkan*. Luleå; Avdelningen för industriell organisation, Luleå tekniska universitet, 2009, http://pure.ltu.se/portal/files/3381145/J_mf_rande_utv_rdering.pdf (Hämtad 2012-11-09)

- Socialfonden (2007), Regional ESF-plan för Stockholmsregionen – EU:s Socialfondsprogram 2007–2013*
- Socialfonden (2007b), Nationellt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning (ESF) 2007–2013* <http://www.esf.se/Documents/V%c3%a5ra%20program/Socialfonden/Om%20Socialfonden/Informationsdokument/Program,%20urvalskriterier%20och%20nationell%20strategi/Socialfondsprogrammet%202007-2013.pdf> (Hämtad 2012-11-09)
- Svenska ESF-rådet (2012), Socialfonden i siffror 2012 – projektens deltagare och nytta, Örebro: APeL AB.*
- Sävenstrand, A., Florén, A-K. (2011), Projekt på rätt väg?, SPeL-rapport nr 4* http://www.esf.se/Documents/Press/Publikationer/Projekt_p%C3%A5_r%C3%A4tt_v%C3%A4g_nov_2011.pdf (Hämtad 2012-11-09)
- Sävenstrand, A., Svensson, L., Holmström, P., Fred, M. & Forssell, R. (2012). Pärlandsbandsprojekt - Projekt som verktyg i en långsiktig utvecklingsstrategi. Spel-rapport nr 5,* <http://www.apel-fou.se/images/stories/pdf/parlbandsprojekt.pdf> (Hämtad 2012-11-09)
- Tillväxtanalys (2011), Strategier för lärande på regional nivå – en genomgång av länens lärandeplaner, Working paper/PM 2011:31, Östersund.*
- Åslund, O., Erikson, R., Nordström Skans, O. och Sjögren, A. (2006), Fritt inträde?: Ungdomars och invandrades väg till det första arbetet ungdomars och invandrades väg till det första arbetet. Välfärdspolitiska Rådets rapport*

BILAGA 1.

KOPPLINGAR MELLAN

SOCIALFONDEN OCH RUFSS 2010

Nedanstående rubriker är åtaganden i RUFSS 2010 som vi bedömer har en koppling till insatsområden som ingår i Socialfonden. Brödtexten är urklipp där kopplingen beskrivs som tydligast. Notera att många stycken nämner samordning och samverkan.

Säkra en utbildning med hög kvalitet i hela regionen

För att få till stånd en välfungerande vuxenutbildning måste flera aktörer samverka och samordna sitt arbete. Ökad samverkan krävs såväl mellan kommunerna som med aktörerna på arbetsmarknaden. De resurser som Europeiska Socialfonden förfogar över ger här goda möjligheter till omställning av arbetskraft och till ett ökat arbetskraftsutbud.

Anpassa yrkesutbildningen till arbetsmarknadens och individernas efterfrågan

Inom yrkeshögskolan samlas bland annat KY-utbildningar, påbyggnadsutbildningar och vissa lärlingsutbildningar för vuxna. Med yrkesskolans införande finns det bättre förutsättningar för en effektivare yrkesutbildning. Kommuner, utbildningsanordnare, Arbetsförmedlingen, det privata näringslivet och andra arbetsgivare måste tillsammans skapa en gemensam struktur som säkrar ett brett utbud av både utbildning och praktikplatser.

Formulera och genomföra en långsiktig näringspolitik

Det finns många aktörer, såväl privata som offentliga, som på olika sätt och i olika omfattning arbetar med finansiering, rådgivning, information, utveckling av kluster- och innovationssystem samt andra selektiva näringspolitiska insatser. Dessa insatser fokuserar framför allt på att utveckla nya och små företag. Insatser görs också för att främja icke vinstdrivande verksamheter som kooperativ, ideella föreningar och lokala utvecklingsgrupper, den så kallade sociala ekonomin. Aktörerna och deras åtgärder är inte samordnade och har inte en gemensam målsättning. Ett viktigt steg mot en bättre samordning och en högre effektivitet är samarbetet inom Stockholm Business Alliance (SBA), som också sträcker sig över länsgränserna.

Använda offentlig upphandling för att främja innovationer

Den offentliga sektorn bör också formulera sina krav så att de driver fram

innovation genom efterfrågan på varor och tjänster som ännu inte finns på marknaden, eller främjar jämställdhet och etnisk mångfald.

Låta kreativitet och entreprenörskap prägla utbildningssystemet

Kunskap om och praktisk erfarenhet av entreprenörskap och kreativitet ska därför genomsyra hela utbildningssystemet och vara en synlig och integrerad del i undervisningen

Anta en policy mot diskriminering

Arbetet i regionen bör organiseras enligt ett program som tagits fram av den internationella koalitionen av städer mot rasism, på initiativ av UNESCO. Den internationella Koalitionen arbetar utifrån en tiopunktsplan mot rasism, diskriminering och främlingsfientlighet som har många dimensioner och integrerar flera områden, exempelvis utbildning, boende, arbete, kultur och fritid. Tiopunktsplanen behöver anpassas till arbetet i regionen och fastslås som policy.

Göra organisationerna mångfaldsorienterade

Det behövs en större mångfald i alla organisationer och i alla samhällssektorer. Utvecklingen mot mer mångfald ska påskyndas och därför är det nödvändigt med tydliga mål och strategier för att skapa mångfaldsorienterade organisationer. Offentlig sektor har som arbetsgivare ett särskilt ansvar att mångfaldsorientera sina verksamheter, eftersom det ökar förutsättningarna för alla i befolkningen – oavsett vilken grupp de tillhör – att känna förtroende för verksamheten och kunna ta del av service på lika villkor.

Uppmuntra nytänkande i offentliga organisationer

Det är avgörande för hela regionens ekonomiska utveckling att den offentliga sektorn arbetar så kostnadseffektivt som möjligt och är öppen för nytänkande och entreprenörskap inom sina egna organisationer. Särskilt stort ansvar har ledningarna för de enskilda verksamheterna för att få till stånd en förändring av såväl formella regler som attityder och värderingar. Ett ökat utbyte och en ökad samverkan mellan privat och offentlig sektor bör också uppmuntras, bland annat genom praktikplatser och bättre möjligheter till rörlighet för personal.

Samverka på strategisk nivå för att förnya och bredda integrationspolitiken

Integrationsfrågan bör föras in i fler utvecklingsområden, så att integration och mångfald utvecklas som en strategisk fråga för hela regionen. Svenska för invandrare (SFI) är fortfarande en nyckel för integration och det är fortfarande nödvändigt att ta krafttag mot diskriminering. En grundför-

utsättning för en lyckad integration är ett snabbt inträde på arbetsmarknaden. Kraftfulla satsningar på att underlätta detta inträde är därför avgörande för hela integrationspolitiken.

BILAGA 2.

SAMVERKAN I NATIONELLA SOCIALFONDSPROGRAMMET

Nedanstående text är hämtad från bilaga 4 i Nationellt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning (ESF) 2007-2013.

Det nationella strukturfondsprogrammet ska som nämnts bidra till utvecklingsarbete där samverkan kan betraktas som en värdefull arbetsform. Programmet utgår från kommissionens definition av partnerskap, där en bred variation av samverkan kan räknas in.

I avsnitten nedan belyses samverkan i form av partnerskap, med utgångspunkt från erfarenheter som gjorts under Equal 2000–2006, där projekten arbetade i så kallade utvecklingspartnerskap, i syfte att analysera och utveckla lösningar för att motverka diskriminering och utestängning i arbetslivet.

Den gemensamma utgångspunkten för samverkan i partnerskap är att ett problem som består av flera dimensioner bäst löses när organisationer, med olika profil och kompetenser som kompletterar och förstärker varandra, samverkar genom att utveckla synergier.

Partnerskapet formeras och drivs framåt genom att gemensamt formulera och dela visioner och mål, möjligheter och risker, åtaganden och uppgifter, kompetenser och resurser. Med gemensamma krafter, ömsesidigt förtroende och vilja till att ta egna initiativ och öppenhet för andras initiativ, skapar aktörerna ett praktiskt gränssnitt som underlättar öppnandet av strukturer hos projektaktörerna av betydelse för genomförande av deras utvecklings- och förändringsarbete. Det kan röra sig om policy och prioriteringar i respektive verksamheters uppdrag, verksamhetskulturer och organisering, riktlinjer och praxis för utförandet.

Mervärde med partnerskapsmodellen behöver inte självklart innebära att varje partner får ut mer av insatserna än vad de skulle ha fått om de inte samverkat. Snarare kan det förmodligen finnas olika ”förlorare” och ”vinnare” på kort sikt, men på lång sikt finns förhoppningsvis ett mervärde för alla. Mervärden i partnerskapet kan göras synliga genom den dialog som förs om mål, avsikt och engagemang i utvecklingsarbetet.

Ett utvecklingsarbete kan generera resultat och effekter som sträcker

sig efter programperiodens slut, till exempel att man har bäddat för samverkan mellan aktörer på lång sikt. I detta tematiska arbete som studerat utvecklingsarbete i samverkan genom partnerskap beskrivs hur fokus lätt hamnar på kortsiktiga resultat eftersom dessa ofta ligger i linje med partnerorganisationernas uppdrag och är lättare att mäta och påvisa. Med fokus på problemområdet, snarare än enbart resultatet, bör även de långsiktiga effekterna uppmärksammas för att säkerställa att partnerskapet bidrar till problemets lösning snarare än att bara behandla dess symptom.

Ett framgångsrikt partnerskap bygger på en strategiskt relevant sammansättning av aktörer från offentliga, privata och ideella organisationer. Strategisk blir sammansättningen i de lägen potentialen med partnerskapsarbetet uppmärksammas och engagerar relevanta kunskaps- och idébärare vilka har erfarenheter av, närhet till och bemyndigande att företräda sin organisations intressen och ambitioner att utveckla och testa metoder på kort sikt, samt bidra till att reformera verksamhetens innehåll och utförande på längre sikt.

I en beskrivning av olika intressenters bidrag till och nytta av samverkan belyses vikten av att alla partner måste bidra i ett partnerskap för att målet ska uppnås, om än inte nödvändigtvis med samma medel. Den gemensamma kärnan i mitten är utvecklingsorganisationen. Upplevelse av nytta av medverkan är grundförutsättningen för deltagarna att engagera sig. Här avses inte enbart den egna nyttan utan även den gemensamma, det som genereras i form av de synergier som följer av samarbetet. Nyttan eller mervärdet som kommer ut av samarbetet bör vara större än de resurser som satsas från ingående partner (företag/organisationer) in i utvecklingsorganisationen.

BILAGA 3.

GUIDE FÖR BEDÖMNING AV SAMVERKAN ÖVER POLITIKOMRÅDEN

Vid urvalet av projekt till denna studie användes nedanstående guide för att med hjälp av ESF-samordnare rangordna projekten.

Guiden byggde på fyra kolumner:

1. Om projekten hade samverkansaktörer inom *arbetsmarknad*. Högsta poäng (3 p) gavs till PO 1-projekt som engagerat fackförbund, bransch- eller arbetsgivarorganisationer som samverkanspart och PO 2-projekt med Arbetsförmedling, Försäkringskassa, socialtjänst, eller kommunal arbetsmarknadsenhet.
2. Om projekten hade samverkansaktörer inom *näring*. Maximal poäng (3 p) gavs till PO 1-projekt med företagarföreningar, handelskammare och Coompanion i de fall de var med som strategisk aktör och inte enbart leverantör. För PO 2-projekten rankades samma aktörer högst med tillägget att en grupp företag eller arbetsgivare gavs motsvarande dignitet.
3. Om PO 2-projekten hade samverkansaktörer inom *utbildning*. Tre poäng tilldelades projekt där offentliga utbildningsanordnare, studieförbund eller utbildningsföretag som bedömdes delta i metodutveckling var med som samverkanspart. För PO 1-projekt fick bedömdes utbildningssektorn ansluta. Istället för att studera aktörer bedömdes syftet med projektet. Syften att minska glappet mellan formell utbildning och arbetsliv gav 6 p, nya modeller för arbetsplatslärande gav 4 p och övriga syften 2 p.
4. Slutligen gavs projekt med en tydlig ambition om *samverkan* även efter projekttiden högsta poäng (9 för PO 2 och 6 för PO 1).

BILAGA 4.

FAKTORER FÖR

FRAMGÅNGSRIK SAMVERKAN

Tabellen nedan är ett urklipp ur rapporten Samverkan kring barn som far illa eller riskerar att fara illa⁶⁰. Kolumnen Väsentliga krav är fullständigt återgiven för att ge en helhetsbild av de faktorer som Danermark menar är avgörande för framgångsrik samverkan.

Dimension av samverkan	Väsentliga krav (checklista)
STYRNING	
Förankring	<ul style="list-style-type: none"> • förankra projektet på samtliga nivåer • förankra arbetets mål på samtliga nivåer • följ upp och utvärdera • återför kontinuerligt resultat till den politiska och den administrativa ledningsnivån • klargör beslutsmandat
Regelverk	<ul style="list-style-type: none"> • tydliggör ansvarsfördelning • granska regelverk för att identifiera motstridiga och/eller försvårande regler • undanröja motstridande regler alternativt ge tydliga instruktioner
STRUKTUR	
Målformulering	<ul style="list-style-type: none"> • formulera gemensamma mål som är övergripande och mätbara • definiera målgruppen • granska om det förekommer motstridiga verksamhetsmål
Resurser	<ul style="list-style-type: none"> • identifiera resursflödet/ekonomistyrningen och förändra de delar som utgör hinder för samverkan • om förändring ej är möjlig ge tydliga instruktioner • avsätt resurser för kommunikation mellan samverkansparterna

60 Danermark m. fl. 2009

Kommunikation	<ul style="list-style-type: none"> • tydliggör roller och arbetsfördelning • skapa tydliga arbetsrutiner • genomför kontinuerligt verksamhetsövergripande möten • skapa naturliga "mötesplatser"
Organisation	<ul style="list-style-type: none"> • teckna avtal/formella överenskommelser • formulera handlingsplaner och utse samordnarfunktion • engagera samtliga berörda aktörer • skapa tydliga incitament för att delta i samverkan • granska olika organisationsmodeller för samverkan och välj optimal modell • planera för långsiktighet
Dokumentation	<ul style="list-style-type: none"> • skapa mätbara kriterier för framgångsrik samverkan och för problem i samverkan • följ samverkansprocessen på nära håll och dokumentera löpande
SAMSYN	
Synsätt	<ul style="list-style-type: none"> • definiera grundläggande begrepp • tydliggör aktörernas syn på samverkansobjektet • utveckla en helhetssyn på objektet för samverkan • utveckla samsyn kring ansvarsfördelningen
Kunskap	<ul style="list-style-type: none"> • betrakta samverkan som ett specifikt kunskapsområde • utveckla samverkanskompetens genom kontinuerliga kurser, seminarier och annan fortbildande verksamhet • informera nytillkommen personal • klargör de samverkande parternas huvudsakliga uppdrag • informera om vad de olika parterna kan respektive inte kan bidra med i samverkansarbetet.

Om samverkan som strategi för hållbara effekter

Varför ska man samverka? Ett svar kan vara att utveckla arbetsformer som en enskild organisation inte klarar av på egen hand. Det är också det syfte som uttrycks i Socialfondsprogrammet. Denna rapport utgår från en studie av åtta projekt som alla säger att de behöver samverkansparter för att uppnå sina mål. Men det visar sig att större delen av samverkan fokuseras på att genomdriva projektet snarare än att skapa en hållbar samverkan. Varför blir det så?

Rapporten ger en genomgång av forskning kring samverkan och använder den för att spegla hur projekten samverkar. Vårt fokus ligger på hållbar förändring av strukturer och vilken typ av samverkan som då krävs. Analysen är gjord ur ett regionalt perspektiv och leder därmed också till resonemang kring finansiärens och andra regionala aktörers roll för att stimulera regional utveckling med enskilda projekt som grund. I en avslutning ställs även viktiga principer för hållbar samverkan upp.

Rapporten riktar sig till finansiärer, projektägare och andra utvecklingsansvariga som arbetar med samverkan. De studerade projekten jobbar med temana ungdomar till sysselsättning respektive kompetensutveckling inom äldreomsorgen där det i viss mån framkommer vissa särskilda svårigheter kopplat till just dessa insatsområden.