

# Att lära av sina erfarenheter

Erfarenheter och slutsatser efter att ha utvärdrat tre samverkansprojekt inom ramen för Samordningsförbundet i Uppsala Län

Eva Nilsson Lundmark & Ingvar Nilsson

2012-04-25

## 1. BAKGRUND OCH SYFTE

Vi har genomfört utvärdering av tre samverkansprojekt finansierade av samordningsförbundet i Uppsala Län, Tierp, Heby och Östhammar. Dessförinnan har vi under mer än 20 års tid medverkat i och utvärderat ett stort antal (50 stycken eller fler) samverkansprojekt.

Mot denna bakgrund har vi blivit ombdda att på uppdrag av samordningsförbundet dra mer generella och övergripande slutsatser kring det vi sett i detta arbete. Syftet är att ge ett underlag för förbundets ledning att agera ännu bättre i framtiden.

## 2. ERFARENHETER FRÅN DE STUDERADE PROJEKTEN?

Låt oss först i telegramtextform fånga ett antal gemensamma saker vi observerat i de tre projekten.

### 2.1 Målgrupp

- Målgruppen i de tre projekten är genomgående personer som har en komplex och sammansatt och stundtals diffus problematik, genomgående av mer svårartat slag än man förutsett.
- En stor del av detta handlar om att flertalet i målgruppen bär med sig olika former av psykisk ohälsa.
- Många har tidiga misslyckanden i livet, ofta i skolan. Skolmisslyckandena är många och utbildningsnivån i målgruppen är genomgående låg, vilket gör att inträdet till arbetsmarknaden ytterligare försvåras.
- Många saknar egen drivkraft (av flera formulerat som brist på startmotor) och har låg motivation och förståelse kring att ta sig in på arbetsmarknaden.
- Många saknar stabila och sociala nätverk och bilden av social utsatthet är påfallande. Resan mot utanförskapet har för många inletts mycket tidigt i livet.

- Målgruppen har trots sin genomgående unga ålder (Östhammar utgör i viss mån undantag som också arbetar med äldre personer) överaskande lång erfarenhet av att befinna sig i utanförskap och offentlig försörjning.

## 2.2 Arbetsstruktur

- Samtliga projekt har haft en arbetsstruktur som bestått av en projektgrupp och någon form av ledningsgrupp eller styrgrupp.
- I samtliga projekt har man varit och fungerat som ett allsidigt sammansatt multikompetent team med lämplig och relevant kompetens. Teamens storlek och sammansättning har varierat betydligt utan att detta varit begränsande för framgång.
- Genomgående har landstingets närvaro varit alltför blygsam i förhållande till behov och målgruppens problembild. Detta har stundtals varit en begränsande faktor då flera deltagare haft behov av utredning och kontakt med sjukvården.
- Teamen har genomgående bemödat sig och lyckats med att upprätthålla/skapa goda samverkansrelationer med berörda moderorganisationer.
- En nyckelaktör i de tre teamen har varit projektledaren som väl lyckats med att tillvarata teamets kompetenser och samordna relationerna med omvärlden.
- I alla tre teamen har man intagit en sorts coachroll i förhållande till klienten oavsett om man valt att använda denna terminologi eller ej.
- Genomgående ser det ut som om de tre ledningsgruppernas roll varit oklar, inte minst kring frågor som rör implementering och vad som händer efter projekttiden.

## 2.3 Metodik

- Samtliga tre projekt arbetar efter en mer eller mindre uttalad fasindelning i klientarbete allt från remittering, via kartläggning till handlingsplan, genomförande och utvärdering.
- Man använder genomgående i de tre projekten olika evidensbaserade och beprövade metoder såsom lösningsfokuserat arbete, MI och coachende. Stundtals göra man detta metodtroget, stundtals i något friare former.
- Påfallande i alla projekten är att metoder tillämpas och används flexibelt. Avgörande för hur man omsätter och tillämpar dessa metoder har varit klientens behov.
- För samtliga tre projekt gäller att tidshorisonten i förhållande till målgruppen och problemets art känns för kort. Två år innebär att man efter en startfas på 3-6 månader har 12 mån i full drift innan man börjar avvecklingsarbetet. Detta i kombination med att det sällan funnits en långsiktig plan vad som ska hända efter projektet och med klienterna känns alldeles för kort.

## 2.4 Värdegrund

- Kärnan i mötet med klienten har varit att skapa, bygga och vidmakthålla en fungerande relation.

- En nyckel i detta har varit det bemötande man haft. Man har haft ett aktivt lyssnande och mött den enskilde utifrån ett individuellt perspektiv.
- Man har byggt arbetet på begrepp som egenmakt och KASAM (känsla av sammanhang) och genomgående haft ett salutogent perspektiv.
- Man har sett klienten som en aktiv och väljande person i stället för som offer och drabbad och i detta arbetat lösningsfokuserat utifrån positiva förväntningar.
- Byggt på individens resurser, alla har resurser

## 2.5 Personerna i projektet

- Avgörande för framgång i projektet har varit de personer som arbetat i de tre projekten.
- Begrepp som bred kompetens, prestigefritt förhållningssätt och humor är avgörande kompetenser.
- De som arbetat i de tre projekten har varit utpräglade teamspelare med ett utforskande och nyfiket förhållningssätt.
- Vid rekrytering av personer till projekt av detta slag är de personliga kvalifikationer avsevärt viktigare än formalia.

## 2.6 Framgångsfaktorer

- Den kanske mest avgörande framgångsfaktorn i dessa tre projekt är den värdegrund och de personer projekten bygger på. Detta har sannolikt varit mer avgörande än strukturfrågor och formalia.
- Det har handlat om utpräglat lösningsfokuserade synsätt med förmåga att gå och tänka utanför boxen. Man har haft ett genomgående utpräglat möjlighetsperspektiv.
- Detta är i sig en avgörande attitydfråga där relationer och fungerande kommunikation inom teamet och med klienten varit viktigt för framgång.

## 2.7 Slutsatser av detta för samordningsförbundet

För att som samordningsförbund lyckas kring ett projekt tycker vi att det finns några saker man kan tänka på.

- Man måste på ett djupare plan **förstå målgruppen** och dess problem då man designar projekt så att man inte har en för grund uppfattning om vad projektet kommer att möta.
- Denna typ av samverkansaktiviteter möter ofta målgrupper med en problematik som är långt djupare än vad man inledningsvis kan ana varför man inte får ha för korta löptider i ett projekt. **Minimitiden borde vara tre år**, helst längre.
- Man måste förstå att **personerna som ska driva projektet** många gånger är viktigare än formalia och metoder. En del av de personer som framgångsrikt driver denna typ av arbete är tvärtom ganska ”svaga” på formalia – dom har andra kompetenser som är avgörande för att lyckas i klientarbetet.
- Det är viktigt att **inte fastna i överdrivet mätande av resultat** och ett alltför ”statistiskt orienterat synsätt” kring den här typen av projekt. Risken är stor att man missar poängen. Erfarenheten visar att goda samverkansprojekt ofta har effekter som inte låter sig mätas i de statistiskt mätbara variabler. Det är viktigt då man formulerar framgångsmått och mäter effekter att man inte fastnar i en sorts ”mätbarhetsfälla, dvs. ser som framgång endast det som kvantitativt går att mäta.
- **Aktiva, medvetna ledningsgrupper är avgörande** för att långsiktigt lyckas, inte bara med det konkreta projektet utan att skapa implementering och verklig förändring. Därför viktigt att förbundet fokuserar en del av sina insatser på detta.
- En av kärnkompetenserna i förbundet är kanske att pedagogiskt kunna föra ut kunskap om fungerande samverkansformer, effektiva implementeringsmetoder och kloka utvärderingsmodeller. Detta lägger fokus på att **förbundet kanske bör ha en pedagogisk roll och skapa förändring genom kunskapsöverföring och lärande.**

### 3. VAD ÄR FRAMGÅNG I ETT SAMVERKANSARBETE

#### 3.1 Varför samverka och för vems skull?

En viktig utgångspunkt för att värdera begreppet framgång är att utgå från de motiv som brukar anföras för att inleda en samverkansaktivitet. Man kan hitta tre tydliga skäl att samverka.

- **Det etiska motivet;** samverkan är en metod som gör att **individens fallande mellan stolarna samt gatloppet** mellan olika aktörer reduceras och om vi därmed kan minska den enskildes lidande och smärta är det vår moraliska förpliktelse att göra detta.
- **Verksamhetsmotiv;** man kan som enskild aktör inte lösa uppgiften på egen hand. Man är beroende av alla aktörers samverkan för att **kunna lösa sin uppgift.**
- **Effektivitetsmotiv;** samverkan är en metod som gör att man kan lösa sin uppgift mer kostnadseffektivt.

Om detta är avgörande motiv för att samverka borde detta återspeglas i hur man ser på framgång i samverkan. Man kan också ställa sig frågan; **för vems skull ska vi samverka?** Eller med andra ord; vilka skulle tjäna på en ökad samverkan?

Den första och mest uppenbara gruppen är **brukaren, patienten, klienten**. För honom innebär samverkan ett bättre liv och högre livskvalitet. Genom helhetssyn antar man att svarte-petterspelet kring honom upphör och alla goda krafter kan då dra åt samma håll.

Samverkan ger också ett positivt resultat **för personalen**, de som jobbar med klienten. Genom samverkan får de på ett mer konkret sätt uppleva hur deras ambitioner och ansträngningar ger resultat. Man upplever en större arbetstillfredsställelse.

**För de enskilda myndigheterna och för den offentliga sektorn i stort** innebär samverkan att man genom att ge bättre resultat för mindre pengar också ökar sin trovärdighet. Detta kan uppstå genom mindre konsumtion av offentliga tjänster, mindre belastning på de offentliga försörjningssystemen eller ökade offentliga intäkter.

Slutligen kan man konstatera att samverkan är något som **gynnar skattebetalarna och därmed samhället i sin helhet**. Vi får mer valuta för våra skattepengar och genom den ökade trovärdigheten ökar också legitimiteten för den offentliga sektorn och därmed också indirekt betalningsviljan för den gemensamma välfärden. Dessa fyra perspektiv (individ, myndighet, personalen och samhället i sin helhet) bör också återspeglas då man diskuterar samverkan.

Då man studerar samverkan inom ramen för ett samordningsförbund bör man kanske ha i åtanke att samverkan sett ur det enskilda projektets perspektiv, ur den enskilda myndighetens perspektiv och samverkan ur samordningsförbundets perspektiv kan ha lite olika tyngd. Det som för det enskilda projektet kan handla om att lyckas i rehab processen, kan ur t.ex. kommunens perspektiv handla om att reducera kostnader för försörjningsstöd medan det ur samordningsförbundets perspektiv kanske handlar om att utveckla metoder och identifiera systemfel som gör att människor med vissa typer av problem ständigt hamnar mellan stolarna.

Så sett ur samordningsförbundets perspektiv blir troligtvis den helt avgörande frågan hur insatsen från samordningsförbundets sida kan skapa tillräckliga hävstångseffekter i de ordinarie verksamheterna så att behovet av särskilda samverkansprojekt på sikt gradvis reduceras.



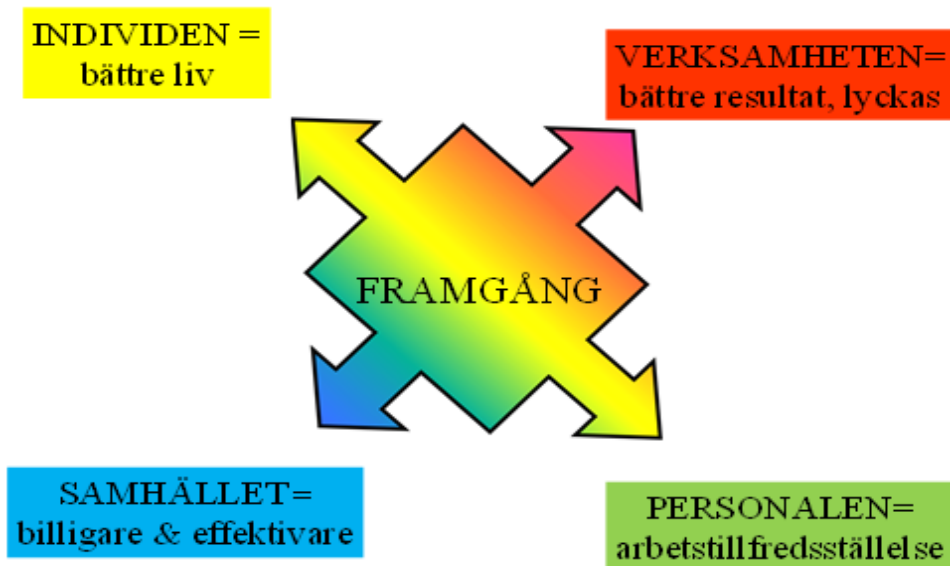
Om så är fallet blir ju inte frågan primärt hur effektivt projektet varit i att rehabilitera en viss målgrupp tillbaka till arbetsmarknaden. Frågorna blir snarast:

- Vilka metoder har projektet utvecklat som ger effekt – **metoduppdraget.**
- Hur kan dessa metoder implementeras på bred front i den miljö där de tagits fram – **implementeringsuppdraget.**
- På vilket sätt leder detta till en analys och slutsatser om systemfel som gör att man borde se över organisation, styrsystem och metoder i de berörda moderorganisationerna – **systemfelsuppdraget.**

Vår bild efter att ha utvärderat tre projekt i Uppsala Län är att det kanske är kring just dessa tre frågor som man i framtiden borde fokusera på då man ska sätta nya samverkansaktiviteter.

### 3.2 Framgång i det konkreta projektarbetet?

Framgång i rehabiliteringsarbetet vad är det? Då man studerar arbetet med att rehabilitera personer med komplexa problem så kan man definiera begreppet framgång på fyra helt olika sätt, beroende på vilket perspektiv man tittar på situationen. Utgår vi från **individen** får vi en typ av svar, tittar vi på **personalen** en helt annan typ av svar. Ur ett **verksamhetsperspektiv** ser vi vissa saker och ur ett **samhällsperspektiv** helt andra.



Beroende på vilket perspektiv man utgår från erhåller man alltså helt olika svar då vi diskuterar begreppet framgång i samband med samverkan kring rehabfrågor. Här är några alternativa definitioner av begreppet som vi stött på i olika projekt.

- lägre vårdkonsumtion
- minskade samhälls- och/eller myndighetskostnader
- mindre rundgångseffekter mellan aktörerna
- ett mer stabilt socialt sammanhang
- arbete eller meningsfull sysselsättning i någon form
- ökad förmåga att försörja sig själv
- höjd livskvalitet för den enskilde
- återetablering av den enskildes sociala nätverk
- personal som känner att de gör ett bättre jobb och därför orkar mer

Ofta brukar man i olika rehabiliteringsprojekt formulera mål som att de människor man arbetar med ska hitta arbete eller komma i studier. Men om man inte når dit då? Om man ”endast” reducerar den samhälleliga försörjningsinsatsen med 50 %, är det ett misslyckande? Eller om man stoppar rundgången, ordnar försörjning för den enskilde och dämpar dennes vårdkonsumtion.

Med detta vill vi peka på att framgång inte med säkerhet är ett lätt definierat begrepp då man ska samverka kring rehabfrågor. Återigen gäller den gamla sanningen, som man ropar får man svar.

Vår bild är att man i samordningsförbundet kanske haft en något för endimensionell bild av begreppet framgång med ett starkt fokus på personer i arbete. Det är naturligtvis inte fel och

inte ointressant men risken är att man hamnar alltför mycket i traditionell ”pinnstatistik” och poängsamlande. Man kanske riskerar att fokusera alltför mycket på det som enkelt går att mäta i stället för det som är extra intressant. Risken är att mätbarheten blir en fiende. Vårt förslag är att man i framtiden vidgar framgångsbegreppet i förbundets aktiviteter och gör det något mer med fokus på:

- flerdimensionellt snarare än för starkt fokuserat på personer i arbete och studier
- kvalitativt som komplement till de kvantifierbara målen, och att man definierar vilka kvalitativa mål ska man uppnå
- långsiktigt och fokuserar på uthållighet i resultat, ett fokus på hållbara lösningar på individ-, verksamhet- och personalnivå
- utveckling av hållbara metoder som bryter rundgången på individ nivå
- kunskapsöverföring till verksamheterna om hur man kan/ bör arbeta med komplexa målgrupper

### **3.3 Framgång ur ett förbundsperspektiv**

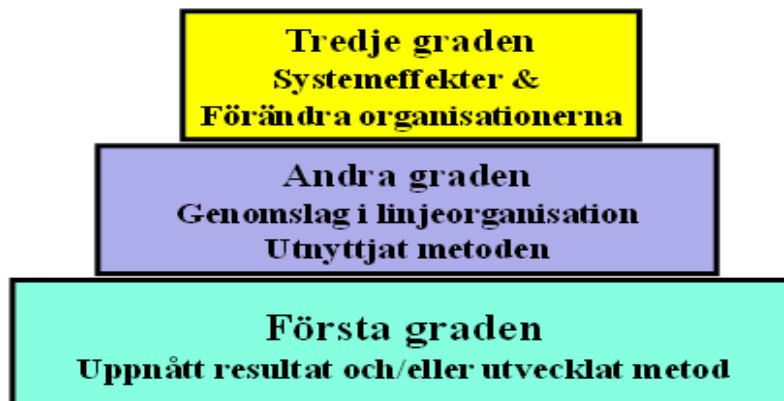
Varje samverkansaktivitet bör leda till framgång. Detta bör åtminstone vara en ledningsgrupps avsikt. Men detta väcker omedelbart frågan om vad som är framgång. Handlar det om att beta av ärenden i en rehabiliteringskö, att utveckla en ny metodik kring en viss målgrupp eller om att få kunskaper som kan leda till att man skapar förändringar i den egna linjeorganisationen.

Det finns som vi kan se det inte något enkelt eller entydigt sätt att definiera framgång i samverkan. Vi hävdar att man i varje sammanhang måste välja det eller de perspektiv som man tycker är viktiga att värdera då man ska styra eller ta ställning till ett samverkansprojekt.

Trots detta tycker vi oss kunna se hur man mycket grovt skulle kunna kategorisera begreppet framgång på tre olika nivåer och därutöver en nivå som omfattar skenbar framgång. Ungefär på det vis som skildras i figuren nedan;



## TRE NIVÅER AV FRAMGÅNG I SAMVERKAN



Nedan gör vi ett försök att beskriva dessa nivåer mera i detalj och också utskilja vilka aktörer som kan tänkas ha ansvar för de olika nivåerna av framgång. Det kanske också bör sägas att det inte alltid är självklart att man bör eller kan sträva efter att nå längre än till nivå ett eller två. Ibland kan det vara helt tillräckligt att ha betat av en kö av rundgångsärenden utan att vare sig utvecklat en specifik metod eller att en sådan ska få genomslag i linjeorganisationen. Poängen är inte att alltid sträva efter det bästa möjliga eller högsta möjliga nivå. Poängen är att vara medveten om de krav och konsekvenser som respektive nivå är förknippad med. Detta är i högsta grad ett ledningsbeslut i samverkanssammanhang.

### 3.4 Framgång av första graden – projektet lyckas

Med framgång av första graden menar vi framgång sett endast utifrån det **enskilda projektets perspektiv**. Detta innebär att resultatet i projektet antingen kan vara att **vissa definierade effekter** uppstår hos de enskilda klienterna och/eller ingående myndigheterna och/eller att man lyckats med att utveckla och tillämpa **en metod** i sitt konkreta projektarbete. Framgång av första graden skulle man kunna säga är projektintrovert och fokuserar inte på de omgivande organisationerna.

Ofta definierar man framgång ur ett ganska **kort tidsperspektiv** (1-2 år, vilket ofta är projekttiden), ur en eller några få aktörers perspektiv. Man är i allt väsentligt koncentrerad på de direkta och omedelbara effekterna av samverkan. Man mäter det ofta i ganska få dimensioner (t.ex. klientens egna värderingar av projektet eller en enkel ekonomisk kalkyl).

I den mån ledningsgrupper eller politiska styrelser och förvaltningsledningar intresserar sig för framgång av första graden har man ofta en fokusering på kostnadsminskningar och/eller direkt klientnytta. Ledningsinsatserna handlar ofta om att undanröja konkreta hinder för att projektet ska lyckas.

Detta framgångsbegrepp kan vara meningsfullt om man med samverkan primärt och endast är intresserad av att lösa konkreta problem för en konkret och avgränsad målgrupp under en begränsad och avgränsad tidsrymd.

### 3.5 Framgång av andra graden – organisationerna utnyttjar erfarenheterna

Framgång av andra graden utgår från resonemangen ovan men tar dem ett steg vidare. Nu innebär framgång antingen att den metod man utvecklat i samverkansarbetet genom någon form av beslut och/eller åtgärd får **genomslag i linjeorganisationen**. Men framgång kan också definieras som att den kunskap och de synsätt som utvecklats i samverkansarbetet genom olika former av **spridningsmekanismer** (s.k. ”muddling through”) har börjat genomsyra de olika linjeorganisationerna.

Med automatik betyder detta att man är mindre fokuserad på de konkreta resultaten i projektet och mer på att **utnyttja de potentiella effekter detta skulle kunna leda till i linjeorganisationerna**. Detta leder med viss automatik till en längre tidshorisont (2-5 år) men också att fler framgångsdimensioner och mer indirekta effekter blir intressanta.

Detta framgångsbegrepp är meningsfullt om man vill **få linjeorganisationerna att långsiktigt utnyttja de samverkansvinster projektarbetet pekat på**. Denna typ av framgång förutsätter ett aktivt agerande och ett målmedvetet beteende hos samverkansprojektets ledningsgrupp.

Ledningsgrupper och styrgrupper ser här sin roll i implementeringsarbetet kring vad man utvecklat i samverkansprojektet. Ledningsarbetet handlar om att undanröja de hinder som står i vägen för en implementering av det resultat man kommit fram till.

Framgång av andra graden innebär också att man påbörjar ett arbete med att ta hem alla de potentiella men ännu icke realiserade samverkansvinster som går att uppnå.

### 3.6 Framgång av tredje graden – organisationerna förändras

Framgång av tredje graden går ett steg vidare. Det innebär att man använder de vinster och framgångar som skisserats ovan som ett underlag för att dra slutsatser om **hur ledning, styrsystem, incitament, ledarskap, strukturer, organisationer etc. måste omstruktureras** för att kunna skapa möjliga samverkansvinster.

Framgång av tredje graden har att göra med **påverkan av hela vår välfärdssyn** (den breda välfärdssynen) och har ett mycket längre tidsperspektiv (3-10 år).

Framgång av tredje graden handlar om systempåverkan och systemförändring liksom grundläggande värderingar och synsätt. Ledningsarbetet handlar nu om att förändra de system man själv kan omskapa och att påverka beslutsfattandet på högre nivå för att få dessa nivåer att ta för samverkan gynnsamma systembeslut.

### 3.7 Framgång för samordningsförbundet

Ur ett samordningsförbunds perspektiv tycker vi att man kan säga några saker.

- Den första utmaningen är att **komma förbi ”projektsjukan”** – projekt som planeras, genomförs, utvärderas glöms – och så kommer det ett nytt projekt osv.

- Ett sätt att göra detta är att fokusera på att i varje projekt se hur man kan uppnå **framgång av andra och helst även tredje graden**.
- För att detta ska bli möjligt måste man lägga fokus inte bara på projektet som sådant utan i stort utsträckning på **dess ledningsgrupp och på implementeringsprocessen**.
- Därmed blir den **kunskapsöverförande och pedagogiska rollen för samordningsförbundet** viktig och kanske avgörande för att nå dit.
- För att nå framgång krävs också **ett långsiktigt strategiskt tänkande och en planmässighet**. Inget av dessa steg till förändring sker av sig själv.
- Här krävs både ett system- och processtänkande och att någon äger **det pedagogiska ansvaret** att driva processen framåt.

#### 4. HUR HANTERA DEN SVÅRA IMPLEMENTERINGSPROCESSEN?

I de här tre studerade projekten kan man knappast säga att implementeringsprocessen lyckats eller ens kommit igång på allvar någonstans. Man drivet ett projekt, som i bästa fall förlängts. Punkt slut, i princip inget mer. Det ligger mycket förlorat lärande i ett sådant agerande. Därför kan det finnas skäl att mer översiktligt beskriva en implementeringsprocess och samordningsförbundets roll i denna.

##### 4.1 Att implementera

I de flesta projekt av olika slag som genomförs sägs det i mer eller mindre tydliga ordalag att projektets slutsatser och erfarenheter ska implementeras i ordinarie organisation. Vi får väl här anta att det moderna managementbegreppet **implementera ungefärligen betyder; tillämpas, översätts till, genomförs etc.**

Vad som är intressant är att man ytterst sällan ser någon beskrivning av hur denna implementering ska gå till. Och ska man vara uppriktig så är detta något som tämligen sällan kommer till genomförande i verkligheten. Efter 30 års arbete med flera hundra projekt känner vi till ganska få fall där detta verkligen inträffat. Vår bild är att man alltför sällan tänker igenom vad detta begrepp innebär och än mindre funderar igenom vilken metodik och vilka ledningsinsatser en implementering kommer att kräva.

Det första vi då kan konstatera är att det krävs något att implementera. Låt oss kalla det för **modell eller metod**. Många gånger stupar det redan på denna punkt eftersom många framgångsrika samverkansarbeten inte är något annat än insatserna av en eller flera hängivna och duktiga eldsjälar. Men vad betyder det att man har en modell. Vi kan se **vad som kan ingå i en sådan samverkansmodell**, i form av tre grupper av faktorer

- \* **Det vi kallar mjuka faktorer**; man har ett gemensamt och formulerat synsätt kring hur man ska, kan eller bör tackla ett visst problem. Detta synsätt kan ha att göra med t.ex. sjukdomssyn, människosyn, organisationssyn, rehabiliteringssyn etc. Man baserar allt detta på någon formulerad eller icke formulerad, medveten eller icke medveten, men under alla omständigheter gemensam teoribildning kring det problemområde man försöker tackla.

- \* **Det vi kallar hårda faktorer;** man har någon form av arbetsmetodik, arbetsgång eller arbetsordning som man systematiskt tillämpar och utvecklar. Det kan också handla om konkreta arbetsredskap såsom kartläggningssmallar, formulär för handlingsplaner., remitteringsrutiner etc.
- \* **Det föreligger vad vi kallar en institutionell ram;** man har någon form av organisation, bemanning och/eller kompetens, dvs. en arbetsstruktur inom ramen för vilken man tillämpar detta synsätt eller metodik. Men det krävs också en bemanning och mandat för de som ska driva samverkansfrågorna.

Denna syn på vad en modell är leder till vissa **konsekvenser om man vill implementera modellen** till andra områden eller det som brukar kallas ”ordinarie verksamhet”. Till att börja med kan vi konstatera att **de hårda faktorerna** är tämligen enkla att överföra till andra aktörer. Det handlar om en ren kunskapsöverföring. **De mjuka faktorerna kräver** en mycket medveten och systematiskt pedagogisk process av tämligen subtilt slag. Det handlar i grunden om att i en gruppprocess **påverka människors synsätts- och värderingsfrågor**. De **institutionella ramarna** handlar i huvudsak om ett antal ledningsinsatser och beslut både inom ramen för den nätverksledning där modellen ingår och på chefsnivå i respektive moderorganisation. Man kan säga att denna typ av ledningsinsatser utgör grunden och förutsättningen för att överhuvudtaget prata om implementering.

## 4.2 Det krävs en implementeringsledning

För att denna process ska kunna fungera krävs, precis som i allt annat samverkansarbete en ledning. Både i form av en nätverksledning och ledningsinsatser i de olika moderorganisationerna. Dessa ledningsinsatser handlar i huvudsak om följande.

- \* Att **ge uppdrag att implementera** som kan omfattar bl.a. vad som ska göras, vem som ska göra det, när det ska göras och vilka spelregler som ska gälla för arbetet.
- \* **Tilldela resurser** för implementeringsarbetet samt **ge mandat** för dem som ska utföra arbetet. Detta mandat kan handla om beslutsmandat och mandat att avsätta arbetstid för samverkan.
- \* **Skapa legitimitet** för implementeringsarbetet genom att fatta följdbeslut i moder-organisationerna som stödjer det, skapa tillträde till olika ledningsarenor för de som ska implementera samt marknadsföra arbetet i olika fora.
- \* **Undanröja hinder** för arbetet. Detta kan omfatta allt från att avlasta handläggare tid för att arbeta med samverkan till att göra organisatoriska förändringar som gynnar samverkan.
- \* **Följa upp och dra slutsatser** från genomförandet av samverkansinsatserna.

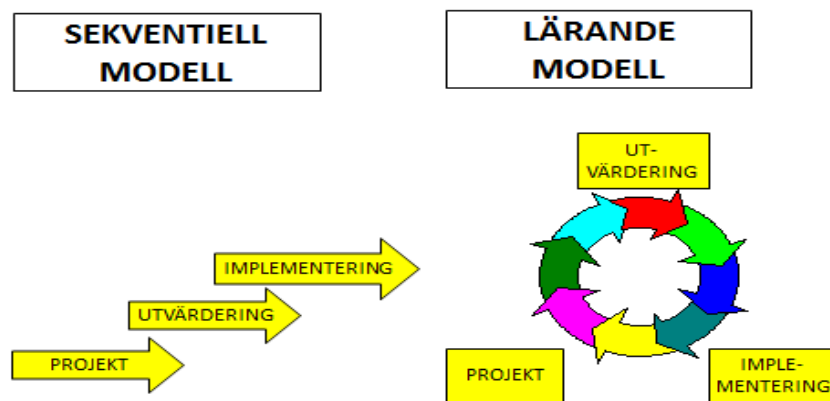
Det är vår entydiga uppfattning att dessa ledningsinsatser ofta är avgörande förutsättningar för om man ska lyckas med övriga implementeringsinsatser.

## 4.3 Implementera före eller efter en utvärdering?

Naturligtvis kan man på goda grunde hävda att det är svårt att genomföra en implementeringsprocess innan ett projekt är utvärderat. Man vet ju faktiskt inte om det är något värt att implementera. Däremot kan man tidigt bygga in förutsättningar för en sådan process och planera för den liksom att avsätta resurser för detta. Risken är annars att man blir tagen på sängen i slutfasen av projektet och att implementeringsarbetet kommer av sig.

Detta har att göra med hur man ser på utvärdering och implementering kring ett projekt. Med en sekventiell syn tänker man kanske först projekt, sedan utvärdering och därefter implementering. Detta synsätt leder ofta till två saker. För det första att utvärderingen genomförs och blir klar först efter det att projektet är genomfört och upplöst och då finns det ofta ingen mottagare av resultaten. För det andra kan det leda till att då man ska implementera finns det ingen som kan göra det eller överföra kunskapen för projektet och projektgruppen är sedan länge upplöst.

Om man å andra sidan har ett lärande perspektiv så kan man se att projekt, utvärdering och implementering utgör delar av ett cykliskt mönster där man ständigt tappar projektet på kunskaper, lärdomar och erfarenheter både för utvärderingen och en kontinuerligt lär- och implementeringsprocess i de berörda moderorganisationerna. På så sätt fyller också utvärderingen rollen av att bidra till projektets utveckling och måluppfyllelse. Med ett sådant synsätt kan man tidigt inleda implementerings- och utvärderingsarbetet.



Man kan också som styrgrupp med ett lärande perspektiv tidigt driva frågan om vilka systemfel projektet synliggör i sitt arbete och därigenom bidra till en strategisk analys i styrgruppen om de egna organisationernas roll, metoder och organisation i förhållande till målgruppens behov såsom de synliggjorts i projektet.

Och i än högre grad handlar det om framgångspyramidens tredje steg – påverkan på system och organisationer. Ett skäl till att man har just samverkansprojekt är att de olika moderorganisationerna inte kan lösa uppdraget på egen hand. Ett strategiskt perspektiv på ett projekt av detta slag vore naturligtvis att fundera över vilka systemslutsatser man drar. En uppgift både för den lokala styrgruppen och samordningsförbundet som helhet. Vår bild är att man ännu inte börjat ta i denna fråga.

En rimlig slutsats för finansären av den här typen av projekt är att koppla delar av finansieringen till att metoder och synsätt också implementeras. Enkelt uttryckt; utan implementering – reducerad finansiering. Man skapar därmed ekonomiska incitament för att nå moderorganisationerna i implementeringsarbetet.

Om man uttrycker det på ett annorlunda vis skulle man kunna säga att – med utgångspunkt i ett lärande perspektiv – bör ett projekt av detta slag byggas upp så att utvärderings- och implementeringsprocessen utgör en del av samma större helhet och att projektet inte är avslutat förrän implementeringsprocessen ägt rum.

## 4.4 Implementering och samordningsförbundet

Vår bild är att implementeringsfrågan är avgörande för ett samordningsförbunds långsiktiga framgång. Det finns två aktörer som har nyckelroller för att detta ska lyckas. Det är dels förbundet centralt och dels de olika projektens ledningsgrupper. Det egentliga syftet är att i samverkansarbete inte bara nå framgång av det vi ovan kallat första graden utan även andra och helst också tredje graden.

Ledningsgruppernas roll är att leda det konkreta implementeringsarbetet lokalt. Samordningsförbundet roll är att skapa förutsättningar för att detta ska ske. Det förra har vi i viss mån diskuterat ovan. Det senare kan beskrivas i ett antal korta punkter.

- Ställ **dokumentationskrav på modellen i alla projekt** så att det finns något konkret att implementera. Dokumentationskraven bör vara kopplade till lärande och implementering. Här finns det en risk att fastna i byråkratisk dokumentation som blir lika fyrkantig som "pinstatistik".
- Ställ krav på och i mån av behov, önskan och möjlighet **utbilda och stödja ledningsgruppen i dess roll**. Detta är en erfarenhet vi haft från hundratals samverkansprojekt inte minst då vi arbetade med att genomföra reformen personligt ombud på uppdrag av socialstyrelsen.
- Det krävs redan från start **en implementeringsplan** som därefter följs upp.
- **Koppla finansiering till implementering** – man erhåller inte alla projektmedel förrän implementeringsaktiviteterna är genomförda.

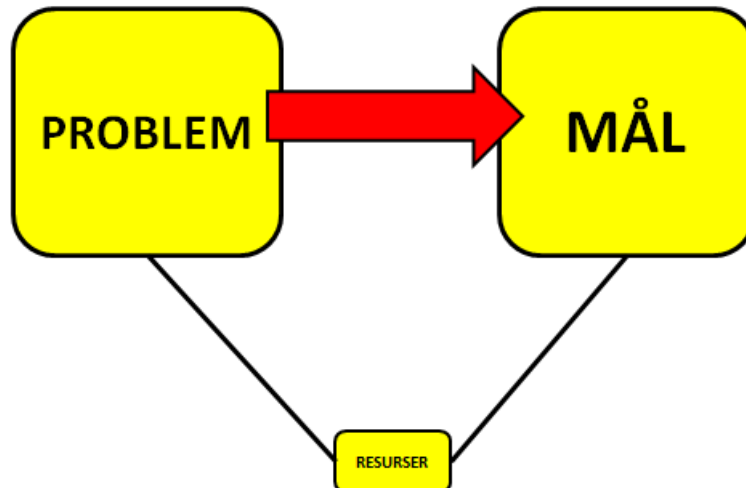
## 5. HUR HITTA BALANS MELLAN MÅL – RESURSER OCH

### 5.1 Problem i det konkreta samverkansarbetet

För att lyckas i ett samverkansarbete krävs det en balans mellan de mål man ska uppnå, de problem man ska lösa och de resurser man får till förfogande.

Vår bild är att detta förhållande inte alltid rått i de studerade projekten. Man har högt ställda mål som inte riktigt beaktar den komplexitet som finns i målgruppen, I flera av projekten har det blivit en ordentlig överraskning kring den komplexitet, ofta av psykisk natur, som målgruppen bär med sig. Man har inte fått resurser i form av tid eller pengar som legat i linje med detta.

Det har inte alltid varit lätt att förstå vad som ligger bakom detta – om det handlar om brist på kunskap om målgruppen, en förställning om att det råder brist på resurser, eller att man inte riktigt har haft kunskap om längden på denna typ av processer. Här tror vi att förbundet (själv eller genom inhyrd kompetens) skulle kunna fylla en utomordentligt viktig roll i själva ansöknings- och projektformuleringsfasen. Vi föreställer oss att en funktion som hade uppgiften att i dialog/handledningsform vägleda projektet från ansökan till och med startfas skulle kunna uppnå två saker. Bättre designade projekt och snabbare och/eller mer effektiva projektstarter. Här finns hur mycket erfarenheter som helst att ösa ur.



Då man ser projektbeskrivningarna kan man inte undgå att få känslan att man här, som i de flesta andra sammanhang då man söker projektmedel (dom ställen vi tydligast sett detta på i övrigt är hos arvsfonden och hos EFS) överdriver målsättningar och förväntningar kring projekt med baktanken att ju högre målsättning man har desto större chans att få medel beviljade. Vi tror detta är en fälla. Det blir en sorts målsättningsinflation som leder till att man aldrig når de uppsatta målen och som kan ge en känsla av misslyckande trots att de tre studerade projekten måste anses som utomordentlig framgångrika. Det finns också en risk att man både i projekt, ledningsgrupper och förbundet kommer att ägna sig och "pinnstatistik" och målsättningsjakt i stället för verksamheten som sådan.

Frestelsen för förbundet är ju också att bevilja för många, för små och för korta projekt medel utifrån önskan att kunna få så stor utdelning på samordningsförbundets medel som möjligt. Vi tror även att detta är en fälla.

Om man skulle omformulera detta som några råd till förbundet blir det följande.

- Var kritisk mot allt för högt formulerade målsättningar i projektansökningar, i all synnerhet då målgruppen har komplexa och sammansatta behov.
- Bevilja inte medel kortare tid än tre år. Projekten hinner inom en tvårsram knappt starta innan de ska avvecklas och implementeringsprocessen har inte en chans att lyckas.
- Bevilja inte medel till alltför små projekt 3-4 heltider är vad som normalt sett behövs för att skapa effektiva fungerande multikompetenta team och kontinuitet.
- Fastna inte enbart i kvantifierade målsättningar med alltför stor tyngd kring statistiskt mätbara mål. Jobba mer med att utveckla de kvalitativa målen.
- Sätt upp konkreta strategiska och organisatoriska mål kopplat till projektet.
- Gör tidigt en implementeringsplan som innehåller kunskapsöverförande från projektet till linjeorganisationerna.
- Gör en tydlig rollfördelning vem som gör vad under projekttiden. Projektet kan dela med sig av kunskap men inte rimligtvis driva implementeringsprocessen.
- Fundera över behovet att ha en person på samordningsförbundet som har pedagogisk kompetens och som kan jobba med projektutveckling både lokalt och strategiskt på uppdrag av ledningsgrupperna.

## **6. ÄR PROJEKTFORMEN DEN BÄSTA?**

### **6.1 Eller finns det andra former som bättre gynnar samordningsförbundets långsiktiga målsättning?**

I samordningsförbundet i Uppsala län – som i så många andra samordningsförbund driver man samverkansarbete rent konkret som projekt i en eller annan form. Det har naturligtvis vissa fördelar. Men också betydande nackdelar. En är att erfarenheter sällan (precis som här) inte tas tillvara utan då projektet är avslutat tenderar man att glömma det och några år senare dyker det upp ett nytt men likartat projekt.

Detta är naturligtvis slöseri med resurser och kunskap och skapar inte den förändring och det organisatoriska lärande man skulle önska. Strävan är naturligtvis att hitta framgångsrika, effektiva och uthålliga samverkansplattformar. Vi talar då också med en viss självklarhet om att uppnå framgång av andra och tredje graden.

Därför tror vi att det är ett avgörande vägval för samordningsförbundet framöver hur stor del av resurserna man vill binda i konkreta men tidsbegränsade projekt. Ett första råd är att i den mån man framöver fortsätter arbeta med projekt gör det i genomgående större och mer långvariga projekt och framförallt tilldelar rikligt med resurser för implementering och lärande. Det vore ett sätt att reducera resursslöseriet och den organisatoriska glömskan.

En annan väg är att se de aktiviteter som genomförs som inledande sociala investeringar där det redan från början finns en avsikt att de ska länkas in i de ordinarie organisationerna. Ett sådant förhållningsätt förutsätter att man slutar tänka på förbundet som en finansiär av projekt och börjar se förbundets resurser som en social investeringsfond där man också kan se en avkastningsdel och till och med stundtals en återbetalningsdel.

En tredje väg är att förflytta delar av förbundets resurser från projektkassan till en mer permanent plattform vars syfte är att fungera som motor för samverkan över hela länet eller delar därav. Då blir den pedagogiska rollen som underlättare och möjliggörare av samverkan den centrala.

Ingen av dessa tre vägar är enkla att gå. Projektvägen vore enklast. Men frågan är om den leder till långsiktig framgång utifrån förbundets egentliga syfte?

## **7. HUR IDENTIFIERA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR FRAMGÅNG?**

Finns det kriterier för att i förväg värdera vad som kan komma att bli ett framgångsrikt samverkansarbete/projekt? Det är alltid svårt att hitta generella och universella kriterier. Men efter att ha följt långt över hundra samverkansprojekt av både operativ och strategisk natur säger oss erfarenheten att för att långsiktigt lyckas med ett samverkansarbete krävs att merparten av följande villkor är uppfyllda.



## 7.1 En enkel checklista

1. Samverkan måste aktivt drivas av **de högsta cheferna** inom de berörda organisationerna. Det handlar alltså inte om en allmän accept för samverkansfrågan. Inte heller att man upprättar planer. Det handlar om att driva det som en aktiv, viktig och engagerad del av det personliga ledarskapet. Det ska i ord och handling framgå att de högsta cheferna anser att om man inte lyckas i samverkansarbetet har man inte fullt ut löst sin arbetsuppgift.
2. Som ett stöd för detta bör eller rentav måste skapas någon form av **ledningsstruktur** (ledningsgrupp, samverkansgrupp, samrådsgrupp eller vad man nu väljer att kalla det) som med en viss regelbundenhet och under vissa former eller med vissa metoder träffas för att planmässigt och långsiktigt initiera, leda och stödja samverkan samt implementera projekt erfarenheter. Med fördel bekräftas denna ledningsstruktur i någon form av bindande avtal mellan de berörda parterna.
3. Som en del i detta arbete behöver man både en **övergripande strategi** som formulerar vad man på sikt vill uppnå med samverkansarbetet men framförallt en **konkret, handfast plan** för vad man ska uppnå på kort sikt. En plan som säger vilket/vilka problem som ska lösas, vad som ska uppnås och hur detta ska gå till och vilka resurser detta kommer att kräva.
4. Ett effektivt sätt att omsätta planen i handling är att basera processen på **samfinansiering**. På så sätt kan man se att om jag skjuter till en tredjedel så är det andra aktörer som skjuter till resterande delar och effekterna av min tredjedel tredubblas till följd av de gemensamma ansträngningarna. Man skulle kunna säga att en finansiell hävstångseffekt skapas.
5. För att skapa förutsättningar för att planen också genomförs i organisationen måste man skapa någon form av **incitament** för de som ska genomföra den. Det ska så att säga löna sig att samverka framgångsrikt oavsett om det syns i lönekuvertet eller i det sätt på vilket man mäter framgång i organisationen.
6. För att detta ska bli riktigt effektivt krävs också att man har någon form av **uppföljningssystem** som dels kan identifiera vilka vinster som uppstår till följd av samverkan och som dels kan se om det finns vinnare och förlorare i denna process. Så att man kan hitta en modell för att förlorarna ska kunna kompenseras så att de inte till följd av att de är just förlorare blockerar hela samverkansarbetet. Själva brukar vi använda samverkansbokslut eller socioekonomiska bokslut som en metod för att spåra sådana effekter.
7. Konkret underlättas det egentliga samverkansarbetet av **samlokalisering** från olika aktörer. Få saker är så effektiva då det gäller att nöta bort fördomar och vanföreställningar om varandra som att umgås till vardags i fikarummet, på personalmöten etc. Erfarenheterna säger att det ibland är en extra bonus om man i detta kan hitta lokaler som vare sig förknippas med den ena eller andra parten. I andra sammanhang kan det vara en poäng att välja lokaler hos en av de deltagande parterna om man med detta vill skicka symboliska signaler till klienter, organisationen eller omvärlden.
8. Gemensamma **kompetensutvecklingsinsatser** är också ett starkt positivt inslag i det konkreta samverkansarbetet. Man har ofta mycket att lära av varandra – No man is an Island. Men ibland kan också denna typ av kompetensutveckling bidra till att riva fördomsbarriärer och att bygga upp gemensamma synsätt, metoder och arbetsformer samt förstå varandras arbetssätt och rutiner.
9. Samverkan är i högsta grad högriskprojekt. Ibland går det bra och ibland mindre bra. Den uttalade erfarenheten är att man måste tillåta sig ett **prövande, risktagande och entreprenöriellt perspektiv**. Misstag utgör en källa till lärande inte en grund för att leta syndabockar. Som ledning måste man ha denna lärande grundsyn. Den som aldrig begår misstag, har sannolikt aldrig prövat var gränserna för det möjliga ligger. I vissa japanska företag blir man inte befördrad om man inte begår fel, utifrån filosofin att den som aldrig begår fel prövar aldrig var gränserna går.
10. Inom den lösningsfokuserade pedagogiken söker man alltid efter vad som leder till framgång, kanske utifrån tanken att **framgång leder till framgång**. Därför finns det goda skäl att bygga upp en samverkansprocess så att man tidigt kan peka på att det lyckas och att man har framgångar. En vinnare

har alltid lätt att värva bundsförvanter. Med andra ord så finns det goda skäl att **bygga på det som fungerar** och börja i den andan där man har stor chans att lyckas. Det finns få saker som är så övertygande som att just lyckas.

11. Någon har sagt att det svåra gör vi med detsamma, det omöjliga tar något längre tid. Samverkan tar tid. Otålighet och jakten på orimligt snabba resultat kan ibland vara direkt kontraproduktivt inte minst i den kvartalskapitalism som även invaderat det offentliga ledningsarbetet. **Uthållighet och långsiktighet** i ledningsarbetet utgör en viktig framgångsfaktor.
12. Slutligen; för att lyckas måste man hitta **eldsjälarna** som kan göra jobbet. Dom egentliga hjältarna i samverkansarbetet. Utan dom kommer det inte att bli något alls oavsett hur skicklig ledning man utövar. Det är med eldsjälarna som med elefanter; de är svåra att definiera men då man ser dom känner man igen dom direkt. Det man kanske kan säga som en generell erfarenhet är att deras CV är att de inte följer mainstream.

Listor av detta slag kan för ett samverkansförbund både vara till stöd och glädje men också vara ett hinder om man följer dem slaviskt. Så vårt generella råd är att om listan förefaller ha värde – använd den med förnuft.

## **8. HUR ANVÄNDA DEN SOCIOEKONOMISKA ANALYSEN FÖR ATT DRIVA SAMVERKANSFRÅGORNA?**

I de tre utvärderade projekten har det genomförts en socioekonomisk analys. Denna analys visar att projekten genererar stora samhällsvinster på både kort och lång sikt och att de flesta finansörer gör utomordentligt stora vinster på detta.

Detta förhållande har gett ett visst genomslag då utvärderingarna presenterats. Men detta genomslag har varit tillfälligt och kanske inte fullt ut nått berörda beslutsfattare. Frågan är därför hur det synsätt som ligger bakom dessa kalkyler ska kunna förankras starkare i de berörda organisationerna och kanske bli ett led i implementeringsarbetet. Vi har mött denna fråga på andra håll i landet.

En åtgärd vi varit med om att genomföra är att **utbilda chefer, handläggare och ekonomer i en förenklad variant på kalkylmodellen** så att man bygger upp en kompetens att kontinuerligt genomföra denna form av kalkyler på hemmaplan.

Utbildningsmodellen bygger på att man **samlar 5-6 kommuner (projekt) i en gemensam utbildning**. Varje kommun medför ett projekt man vill räkna på. Utbildningen sker 3\*2 dagar med cirka 2-3 månaders intervall. Den landar i en socioekonomisk rapport med sådan kvalitet att den kan publiceras samt presenteras för kommunstyrelse eller socialnämnd. Fram till nu har vi utbildat cirka 70 kommuner i denna metod.

Just nu genomför vi en sådan utbildningsprocess med nästan alla kommuner och landstinget i Sörmland. Vår bild är att **samordningsförbundet skulle kunna vara en motor, initiativtagare till och möjligtvis en delfinansierare av en sådan process**. Syftet skulle vara att förankra synsättet och förstärka de konkreta projektens implementeringsarbete.

## 9. HUR KAN FÖRBUNDET PÅ BÄSTA VIS SUPPORTA NYA OCH PÅGÅENDE SAMVERKANSAKTIVITETER?

Vi formulerar oss nedan i ett antal konkreta frågor man som samordningsförbund kan ställa sig i förhållande till en konkret samverkansaktivitet.

### 9.1 I förberedelse- och startfasen

- Vad är projektets konkreta syfte – strävar man efter framgång av första, andra eller tredje graden?
- Vad är förbundets syfte med att finansiera projektet – vad gör det unikt?
- Råder balans mellan mål, problem och resurser i projektet?
- Beaktar man redan i planeringsfasen implementeringsfrågan?
- Vad är de strategiska målen med projektet?

### 9.2 I driftsfasen

- Vilket konkret pedagogiskt stöd behöver projektet?
- Hur kan vi hålla implementeringsfrågan levande?
- Hur stödja ledningsgruppen att hitta sin roll och driva rätt frågor?
- Behöver teamet konkret handledning – hur stödja detta?
- Hur följa upp projektet kontinuerligt utifrån kvalitativa och kvantitativa mått som stödjer processen?
- Vilka aktiviteter ska vi ha för att löpande tillvara ta kunskapen i projektet?

### 9.3 I utvärderingsarbetet

- Vilket pedagogiskt stöd behövs för att få till stånd rätt sorts utvärdering?
- Hur försäkra sig om att utvärderingen blir av lärande natur?
- Är det önskvärt att få en utvärdering av följeforskningsnatur?

#### **9.4 I implementeringsarbetet**

- Hur försäkra sig om att implementeringsprocessen tidigt kommer igång?
- Vilket stöd behöver projektet för att implementeringsprocessen ska fungera?
- Hur stödja och supporta ledningsgruppen så att den tar sitt implementeringsansvar?