

Engagera flera och innovera mera

– En studie av gränsöver-
skridande samverkan kring
etablering av nyanlända

Hanna Estmalm

Engagera flera och innovera mera

– En gränsöverskridande samverkan
kring etablering av nyanlända

Hanna Estmalm

KFi-rapport nr 138

ISBN 978-91-87454-39-4
© KFi tillsammans med författaren 2016
KFi – Kommunforskning i Västsverige
c/o Göteborgs universitet
Box 665
405 30 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se

Förord

Under våren 2016 valde vi att inrätta ett så kallat ”uppsatsspår” för att stimulera och uppmuntra till fördjupade studier inom för KFi relevanta områden, såsom redovisning, organisering och styrning i kommuner och landsting. Uppsatsspåret vänder sig till studenter som skall skriva masteruppsats i offentlig förvaltning, företagsekonomi eller andra relevanta ämnen som kan bidra med kunskap inom de aktuella områdena.

Det är glädjande att uppsatsspåret lett fram till föreliggande KFi-rapport, vilken är en omarbetad version av Hanna Estmalms masteruppsats i offentlig förvaltning. I rapporten presenteras en studie av ett socialt innovationsprojekt som tillkommit för att etablera nyanlända i samhället. Det handlar om ett innovationsprojekt som sker genom gränsöverskridande samverkan. I studien lyfts bland annat fram vilka möjligheter, och problem, som den gränsöverskridande samverkan skapade.

Pierre Donatella

Bitr. föreståndare KFi

Sammanfattning

Rapporten handlar om sociala innovationsprojekt kring etablering av nyanlända vilka sker genom gränsöverskridande samverkansformer. Rapporten baseras på en fallstudie av ett sådant projekt i Skåne, NAD (Nätverk-Aktivitet-Delaktighet), där aktörer från offentlig och ideell/idéburen sektor arbetar tillsammans för att introducera det ideella föreningslivet för nyanlända svenskar som omfattas av etableringsplanen. NAD-projektet vill således förbättra etableringen och integrationen i samhället genom skapandet av aktiviteter baserat på individens intressen. Fokus i studien var att undersöka vilka faktorer som främjar respektive hindrar samverkan mellan aktörerna som ingår i NAD-projektet. Materialet som används i studien baseras på tio intervjuberättelser från aktörer som är upptagna i projektet, en förberedande intervju med NAD:s projektledare samt utdrag från gällande projektplan för 2015–2016. Analysen visar flertalet kopplingar mellan den teoretiska referensramen och empirin, där båda källor pekade på liknande faktorer som viktiga i samverkan. Åsikterna om huruvida samverkansfaktorerna ansågs vara positiva eller negativa överensstämde dock inte alltid mellan teori och fallstudie, vilket kan förklaras med att sociala innovationsprojekt drivs av andra faktorer, än de som gäller i andra samverkansprojekt. Samverkansfaktorerna som uppfattas som de viktigaste i projektet, är så kallade mjuka värden, såsom kunskap, engagemang och vilja, hos de aktörer som ingår i NAD. Eftersom NAD är ett socialt innovationsprojekt där utveckling och lärande är viktiga framgångsfaktorer för arbetet, skapar kreativa krokar och olikheter mellan aktörerna, ett tillåtande klimat för projektet att fortsätta växa där nya lösningar och synsätt hela tiden upptäcks.

Innehåll

1. Inledning	9
Problemformulering	10
Syfte	12
Frågeställning	13
Metod	13
2. Teoretisk referensram	14
Innovationspolitikens framväxt	14
Sociala innovationer	15
Samverkan och nätverk	17
Ömsesidighet och organisationsidentitet	20
Främjande och hindrande faktorer vid samverkan	21
Förtroende och kontroll	24
3. Nätverk-Aktivitet-Delaktighet – ett exempel på en social innovation med gränsöverskridande samverkan	26
Bakgrund NAD-projektet	26
Om metoden NAD	27
Synen på sociala innovationer	28
Tydlighet	29
Organisationsstruktur	31
Självständighet	32
Förtroende och kontroll	33
Kommunikation och dialog	35
Personberoende	36
Ömsesidighet	37
Organisationsidentitet	38

4. Analys	40
Mjuka värden som faktorer i samverkan	40
Personberoende	41
Kunskap	42
Ömsesidighet och värdebalans	42
Förtroende	44
Hårda värden som faktorer i samverkan	45
Organisationsstruktur	45
Syfte, mål och ansvar	46
Styrning	47
Utvärdering	48
En kombination av mjuka och hårda värden som faktorer i samverkan	48
5. Slutsatser	50
Referenser	54
Internet	54
Tryckta källor	55
Artiklar	55
Övrigt material	57

1. Inledning

Integrationsfrågan och etableringen av nyanlända som ett led i denna, i och med den stora flyktingströmmen det senaste året, är en angelägen samhällsutmaning för välfärdsstaten. Ett försök till en lösning på denna utmaning är de sociala innovationsprojekt mellan olika sektorer och organisationer som tar fart för att förbättra integrationen i samhället. De komplexa områden och utmaningar som påverkar hela samhällen, kräver nya lösningar och tankesätt som utvecklas och utförs av flera aktörer och sträcker sig över sektoriella gränser. Stora sociala problem och utmaningar kallas ibland för wicked issues, vilka bland annat kan vara fattigdom, miljöförstöring och segregation. Anledningen till att wicked issues uppstår är att dessa består av en komplex samling problem på en lägre nivå, vilka ofta är svårt att lösa för en ensam aktör, vilket leder till flera aktörer inom samhället som delar på ansvaret (Rühli med flera, 2015, s. 3).

Innovationer, att tänka på nya sätt och att skapa nya sätt att arbeta tillsammans på, menar många är en avgörande del för att möta de stora utmaningar som vi står inför idag (IVA, 2010). Begreppet en *innovation*, kan förklaras som en ny eller vidareutvecklad process, tjänst, produkt eller organisation och brukar ofta innebära nytt ekonomiskt eller samhällligt värde. Bedömningen av huruvida något är en innovation, sker i efterhand och det finns inga vetenskapliga begrepp och graderingar att använda utan det är istället en kvalitativ bedömning som görs. Begreppet innovation likställs ibland med begreppet *innovationsverksamhet*, som också kan kallas för *förnyelseverksamhet*. Innovationspolitik, innovationssystem och innovationsstrategi är begrepp där innovationsverksamhet används i olika former. Det är vanligtvis två grader eller nivåer som brukar användas beträffande innovationer, *radikala* alternativt *stegvisa* eller *inkrementella*, beroende på nyhetsvärdet av innovationen. De stegvisa innovationerna är vanligare och innebär att något gradvis förbättras vilket ofta påverkar konkurrenskraften, medan de radikala förändringarna förändrar något från grunden. När det talas om vilken nytta innovationen leder till bedöms detta utifrån hur nyheten sprids vidare till andra i samhället (ibid. s. 7, 13).

Social innovation, har förklarats på många olika sätt av forskare inom området. Den definition som används i förevarande rapport är följande: *”Begreppet social innovation brukar förklaras som innovativa tjänster, produkter, processer och metoder som strävar efter att möta samhällets utmaningar”* (Mötesplats Social Innovation, u.å. B.). Sociala innovationer innebär ofta att nya samverkansformer mellan aktörer skapas för att lösa sociala utmaningar (MSI, 2015, s. 10) och kan således handla om att flera aktörer arbetar tillsammans med nya idéer för att lösa wicked issues. Ett exempel kring social innovation i Sverige är Mötesplats Social Innovation (MSI), som är en utvecklingsplattform vilken finansieras av Malmö högskola, Region Skåne samt Regeringen. Plattformen verkar nationellt för att samla aktörer från offentlig sektor, näringsliv, akademi samt ideella och idéburna organisationer som tillsammans vill främja arbetet med och framväxten av sociala innovationer (Mötesplats Social Innovation, u.å. A.). Sociala innovationer har blivit allt vanligare att arbeta med inom offentlig sektor och ses som ett svar på samhälleliga problem där de aktörer som berörs arbetar tillsammans för att uppnå förbättringar och framgångsrika resultat inom området. Ett exempel är integrationen och etableringen av nyanlända i samhället.

Problemformulering

Det senaste året har antalet flyktingar som kommit till Sverige ökat markant vilket därmed ställer högre krav på aktörer inom offentlig sektor gällande etablering och integration av nyanlända. Förra året (2015) omfattade den del av befolkningen som var födda i ett land utanför Sverige cirka 16 procent, vilket innebar drygt 1,6 miljoner människor (Migrationsinfo, 2016). Under år 2015 sökte över 160 000 människor asyl i Sverige, vilket innebar att siffran nästan fördubblats jämfört med år 1992 under Balkankrigen, då Sverige mottog asylsökningar från cirka 84 000 personer (Migrationsverket, 2016). Sverige står idag också inför utmaningen med bland annat en åldrande befolkning, som en följd av demografiska förändringar. Nyanlända behövs således som arbetskraft men detta kommer med förutsättningen att det sker relativt omgående från det att dessa har bosatt sig i Sverige. Enligt den rapport som Riksrevisionen publicerade i juni förra året (2015) tar det i genomsnitt 7-10 år innan hälften av de asylsökande finner en sysselsättning idag och det tar också avsevärt längre tid för kvinnor att hitta ett arbete än för män (Riksrevisionen, 2015, s. 9). För att nyanlända svenskar ska kunna

etableras på arbetsmarknaden, krävs insatser i form av språkträning och sociala kontakter utanför myndigheter (NÄTVERKET, 2014).

Enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, ska de nyanlända som uppfyller lagens kriterier få en av Arbetsförmedlingen utarbetad, individuell plan med etableringsinsatser. Planen kallas för en *etableringsplan* och ska upprättas inom ett år från att den nyanlända har folkbokförts i en svensk kommun, för att kunna underlätta och påskynda dennes etablering i samhället (SFS 2010:197). De individer som omfattas av Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag är följande: *”Personer mellan 20 och 65 år som har uppehållstillstånd som flykting, kvotflykting, skyddsbehövande och deras anhöriga alternativt personer som fyllt 18 men inte 20 år och saknar föräldrar i Sverige”* (Arbetsförmedlingen, u.å.). Insatserna i planen påskyndar individens möjligheter att påbörja studier eller finna en sysselsättning och under etableringsperioden har också individen rätt till etableringsersättning, vilken gäller under den tid som denne deltar i insatserna. Arbetsförmedlingen tar beslutet angående ersättningen, vilken sedan Försäkringskassan betalar ut till individen (ibid.). Planen ska omfatta högst två år och innehålla insatser som underlättar etablering för individen i arbetslivet, studier i svenska språket och övrig samhällsorientering. Etableringsplanen utarbetas i samråd med den enskilde och övriga svenska myndigheter, kommuner och organisationer som berörs (SFS 2010:197). Större delar av ansvaret för etablering av nyanlända, vilket tidigare legat på kommunerna, flyttades genom ikraftträdandet av lagen över till Arbetsförmedlingen. Det är nu Arbetsförmedlingen som innehar samordningsansvaret för området och ska även vara pådrivande i utvecklingen av lokala överenskommelser kring samverkansformer för området (NÄTVERKET, 2014). Utöver Arbetsförmedlingen är det nu flertalet aktörer som är ansvariga för delar av de nyanländas etablering i det svenska samhället, sedan lagen trädde i kraft år 2010 (SFS 2010:197).

Riksrevisionen föreslår i sin rapport (2015) om etablering och integration, att staten ska förändra den integrationspolitik som gäller idag. Framförallt för att korta ned tiden som det tar för nyanlända att få en sysselsättning eller påbörja studier, vilket är särskilt viktigt under de två åren som etableringsperioden löper. För att utföra detta krävs att de insatser som genomförs för den nyanlända dels är meningsfulla men också att de sker kontinuerligt efter varandra utan längre dröjsmål. Riksrevisionen har i sina granskningar av integrationspolitiken identifierat brister kring kopplingen mellan valet av

aktiviteter och den nyanländas behov samt gällande samordningen mellan praktik och sfi. Även den samhälleliga orienteringen som de nyanlända har rätt att få, skiljer sig åt i anpassning och valbarhet mellan kommuner och län i Sverige. Skillnaderna beroende på den nyanländes hemkommun ger således olika möjligheter till aktiviteter i etableringsplanen (Riksrevisionen, 2015, s. 11). Flertalet projekt i Sverige kan kopplas till etableringsplanen, som en del av den eller som ett tillägg till den. Ett exempel är det skånska projektet NAD (Nätverk-Aktivitet-Delaktighet), vilket går ut på att olika aktörer samverkar för att nyanlända lättare ska få lära sig det svenska språket, förbättra sin hälsa och utöka sina sociala nätverk och kontaktnät. NAD, utgår från en samverkan mellan flertalet aktörer som matchar nyanländas intressen med olika aktiviteter som erbjuds av det ideella föreningslivet i Skåne. I projektet handlar det om Arbetsförmedlingens samordningsansvar för etableringsplanerna, vilket kräver att myndigheten har kontakt och arbetar tillsammans med andra organisationer, vilka ingår i projektet. Samverkan används här för att hjälpa nyanlända inom NAD på bästa sätt och tillse att samtliga intressen uppmärksammas och tas hänsyn till (Länsstyrelsen Skåne, u.å.).

Integration kan således kallas för ett wicked issue, vilka ställer krav på den offentliga sektorn att arbeta gränsöverskridande och utmana den aktuella organisationsstrukturen inom integrationsområdet idag (Lægread med flera, 2015). Genom de lagändringar som genomförts kring etableringsfrågor har fler aktörer tillkommit i arbetet med nyanlända och ansvaret har i viss mån flyttats från en aktör till en annan. Förändringar innebär att nya samverkansformer behövs i arbetet och ett ömsesidigt beroendeförhållande uppstår mellan organisationerna som alla har någon sorts delansvar för integrationen. Olika samverkansformer ses därför som ett svar på detta och kommer med både för- och nackdelar.

Syfte

Syftet med denna rapport är att undersöka gränsöverskridande samverkansformer kring sociala innovationsprojekt gällande etablering av nyanlända, vilket är ett viktigt steg inom integrationen. Fokus i rapporten är att belysa vilka faktorer som främjar respektive hindrar samverkan kring sociala innovationer för samhällsutmaningar. Flera tidigare studier har gjorts angående både gränsöverskridande samverkansformer och integration men däremot saknas forskning kring samverkansformer i sociala innovationsprojekt för en förbättrad integration. Även social innovation som område, är otillräckligt

utforskat idag för att säkert utröna betydelsen av begreppet, vilket bland annat Voorberg, Bekkers och Tummers (2015) resonerar kring.

Frågeställning

– Vilka faktorer hindrar respektive främjar samverkan mellan aktörerna som ingår i ett gränsöverskridande socialt innovationsprojekt kring etablering av nyanlända?

Metod

Fallet som har valt att undersökas är NAD (Nätverk-Aktivitet-Delaktighet) och har utgått ifrån en fallstudie med djupintervjuer av aktörerna inom projektet samt har stöttats ytterligare av dokumentstudier av projektplaner och hemsidor. NAD arbetar med föreningsaktiviteter för nyanlända i Skåne där Länsstyrelsen, Region Skåne, Arbetsförmedlingen, idéburen och ideell sektor är några av de aktörer som ingår i projektet. För att få en bredare och tydligare bild av projektet har en förberedande intervju gjorts med projektledaren från NÄTVERKET– idéburen sektor i Skåne, över Skype.

Anledningen till att det aktuella fallet valdes var att NAD-projektet hade pågått under en längre tid, med flertalet aktörer som samverkade, redan hade uppnått vissa resultat och utgick utifrån den sociala innovationstanken. Det är ett lärande projekt där upplevda problem, svårigheter och resultat blir viktiga att diskutera och utveckla för aktörerna för att komma vidare och uppnå nya resultat inom området. De organisationer som ingår i projektet har också skilda organisationsstrukturer, geografiska placeringar, mål med verksamheten samt följer olika regelverk och har olika arbetssätt. I datainsamlingen har tio medarbetare i projektet intervjuats tillhörande: Arbetsförmedlingen, föreningssamordnare i idéburen och ideell sektor, NAD:s projektledare, Region Skåne samt Länsstyrelsen. Intervjuer har genomförts med medarbetare från samtliga organisationer som är representerade i projektet, bortsett från de skånska kommunerna eftersom dessa enligt min förberedande intervju med projektledaren, inte har en kontinuerlig roll i det dagliga arbetet.

2. Teoretisk referensram

Kommande avsnitt beskriver och sammanfattar vald forskning och teori för studiens syfte. Avsnittet har delats upp i tidigare forskning kring innovationspolitikens framväxt och sociala innovationer, teori kring samverkan och nätverk samt främjande och hindrande faktorer inom samverkansformer.

Innovationspolitikens framväxt

Innovationer är en viktig del i den globala kunskapsekonomin, eftersom dessa både driver ekonomin framåt och samtidigt förnyar och förbättrar den. Innovationspolitiken, som hanterar framväxten och förvaltningen av innovativa processer i politiken, har genomgått flera faser inom politiken och samhället i stort. *Den första generationens innovationspolitik* utgick från att innovationer var linjära processer, vilka startade i laboratorier för att sedan följa flera steg innan innovationerna implementerades i näringslivet. De efterföljande studierna påvisade dock att detta inte var möjligt, eftersom de linjära systemen inte gick att förutse. *Den andra generationens innovationspolitik* fortsatte på samma spår om system med fokus på näringslivet, men frångick det linjära perspektivet (SOU 2003:90, s. 13). Denna fas visade istället att innovationerna kunde ta flera olika riktningar under tidens gång och att flera aktörer kunde vara involverade i processen. Efteråt presenterade EU-kommissionen den tredje generationens innovationspolitik, innehållande en bredare ansats som sträcker sig över alla politikområden och inte ser innovationer som endast teknologiska eller laboratoriebundna (ibid.). I *den tredje generationens innovationspolitik* ska innovationspolitiken inte låsas in och bestå av ett ensamt område eller program. Innovationspolitiken skall istället finnas med och fungera som kärnan i samtliga politiska områden. Idag är denna politik mer inriktad på sociala behov och mål samt att fokus inte längre ligger på teknik och industriella skapelser utan snarare på innovationer och förnyade processer i organisationer (SOU 2003:90, s. 47f). En innovationsprocess beräknas inte vara inte fullständig förrän den har skapat ett värde för medborgarna och därför skiljer man på att veta och att göra något, i en innovationsprocess. Innovationen behöver således bli till handling och medföra resultat för medbor-

garna (ibid.). De senaste åren har innovationspolitiken blivit ett område som innefattar stora resurser och ambitioner. I flera EU-länder, däribland Sverige, är innovationspolitik ett område som har fått mycket uppmärksamhet och finansiering sedan diskussionen kring innovationssystem under 1990-talet. Systemen, som består av mänskliga möten, ska leda till ett kombinerat växel-system mellan praktik och forskning i ett systematiskt utvecklingsarbete. Aktörer från olika samhällsområden samverkar i systemen i syfte att utveckla och sprida kunskap för att skapa nya processer och tjänster för en hållbar tillväxt. I Sverige har arbetet lett till skapandet av innovationsmyndigheten Vinnova, år 2001, som finansierar forskning och utveckling inom området och i samband med myndighetens skapande fick regionerna finansiering för egna regionala tillväxt- och utvecklingsprogram. Syftet med programmen var att regionala innovationssystem skulle uppkomma genom dessa (Frankelius & Utbult, 2009, s. 15f). Nationella, regionala och sektoriella strategier i Sverige kopplas ofta samman med Vinnovas arbete (SOU 2003:90, s. 47). Många EU-program kräver också att kommuner arbetar på ett öppet sätt och samverkar i regional omfattning, vilket innebär att deras egna initiativ följer de regionala satsningarna (Frankelius & Utbult, 2009, s. 15f).

Sociala innovationer

Resultaten av social innovationskraft finns överallt omkring oss och slutprodukterna av det kan se mycket olika ut (Mulgan med flera, 2007, s. 4f). Några exempel på sociala innovationer som existerar i dagens samhälle är distansutbildningar, Wikipedia, Greenpeace och Amnesty International (ibid. s. 47). Nämnade exempel visar att social innovation inte alltid behöver vara uppfinnande av ny teknik eller en ny idé, utan även att existerande teknik och idéer används på ett nytt sätt eller i kombination med varandra. I en stabil och ideal värld behövs knappast innovationer men vid växande sociala problem, icke fungerande system och ett institutionellt bakåsträvande, uppkommer däremot behovet av social innovationskraft. Exempel på när det funnits ett enormt behov av innovationskraft som letts av staten, är efter andra världskrigets slut år 1945. Byggnationen av statliga skolor, bostäder och andra institutioner startades genom uppkomsten av demokratiska välfärdsstater. Det civila samhället och övriga ideella rörelser har även de drivits på social innovationskraft under andra tidsperioder, exempelvis feminismen och miljörörelsen under 1960- och 1970-talet. Det är idag svårt att nämna någon del av eller grupp i samhället som inte har arbetat med framväxten av sociala innovationer i olika former (ibid. s. 9f).

Enligt Mulgan et al. (2007) kan de sociala innovationernas framväxt ske på tre olika sätt:

- Den första sociala förändringen sker ofta genom eldsjälur bland privatpersoner. Det finns många historiska exempel på sådana som visar hur radikala förändringar har skett genom hängivna människors arbete.
- En annan bärare av idéer för social innovation är civila rörelser. De mest framträdande är som redan nämnts, den feministiska rörelsen och miljörörelsen.
- Den slutliga plattformen som verkar för sociala innovationsidéer är inom organisationer, både genom skapandet av nya sådana och förändringar i en redan existerande organisation. Avgörande för lyckade resultat inom dessa är engagerade ledare samt att organisationerna känner att de har ett medansvar för framtiden (s. 13ff).

Sociala innovationer drivs av ideell sektor, politiska krafter, den privata marknaden och/eller akademien. Innovatörer inom området har ofta arbetat över gränserna mellan sektorer och branscher och har genom det skapat effektiva allianser för att lyckas. Samhällsutmaningarna utifrån social innovation, utgår ofta från att problemen tolkas på nya sätt av flera olika aktörer, vilka tillsammans ger nya lösningar. När sociala innovationer beskrivs är det ofta tre viktiga dimensioner som belyses: De handlar om nya kombinationer av existerande beståndsdelar istället för helt nya idéer, de skapar nya relationer genom korssektoriella överbrygningar samt att de sprider innovationskraft och ger upphov till nya innovationer i sig själva. Sociala innovationer är en avgörande faktor för framsteg inom sociala områden och är en viktig beståndsdel i den ekonomiska tillväxten. Trots forskningsresultat som styrker dess framgång händer det ofta att sociala innovationer bara förblir idéer på grund av de många hinder de står inför. Sådana hinder kan vara finansiering, konkurrenstryck på marknaden samt avsaknaden av institutioner som kan förvalta framväxten. Behovet av ledare som uppmuntrar innovativa idéer, finansiering som riktar sig mot innovation, utvecklade och öppna marknader samt nya nationella möjligheter för att arbeta över gränserna, krävs således för att skapa ett mer tillåtande klimat för sociala innovationer att växa i (Mulgan med flera, 2007, s. 4f, 42). Sociala innovationer innebär att de som är en del av problemet är med i formuleringen och även lösningen utav det som bidrar till att skapa ett välfungerande och välmående samhälle. EU har

lyft fram de stora samhällsutmaningarna som vi har framför oss, vilka bland annat innefattar miljö och energi, effekterna av finanskrisen samt det ökade behovet av en förbättrad integration. Sådana utmaningar kräver nya former för samverkan där nya konstellationer av aktörer skapas (MSI, 2015, s. 3f).

Walker och Hills (2012) skriver om partnerskaps och nätverks betydelse vid arbetet med social hållbarhet och gemensamma samhällsutmaningar. Samverkan mellan olika sektorer är enligt författarna nödvändigt för att offentlig sektors beslutade policys ska uppnå önskade positiva effekter inom det aktuella området (Walker & Hills, 2012, s. 482f). Offentliga organisationer i Sverige som kommuner och landsting har, som tidigare nämnts, flertalet utmaningar att hantera framöver vilket kräver ett ökat arbete med utveckling och förnyelse, som sträcker sig över sektorsgränser och mellan aktörer (SOU 2003:90, s. 49). Det talas ofta om samverkan mellan offentlig sektor, akademi och näringsliv men det skapas också hybrider mellan olika föreningar och eldsjälur bland privatpersoner, vilka också kan kallas för samhälls-entreprenörer (Frankelius & Utbult, 2009, s. 16).

Samverkan och nätverk

Under de senaste trettio åren har intresset för nätverk, samarbeten och partnerskap ökat inom samhällets samtliga sektorer och områden (Keast med flera, 2014, s. 3). Flexibla nätverkslösningar kan bland annat tolkas vara svaret på en mer global konkurrens och en snabbare förändringstakt på marknaden och inom de områden som ingår (Ferlie & Pettigrew, 1996, s. 82). Nätverksteorin fokuserar mer på relationen mellan de aktörer som ingår i nätverken, än hur var och en av aktörerna är uppbyggda och hur de skiljer sig åt (Keast med flera, 2014, s. 17). *Collaborative networks* är ytterligare en definiering av att samverka kring problemområden. Det handlar inte längre endast om att hitta en ny lösning eller kompromissa kring arbetssättet, utan fokus är att skapa ett nytt samhälleligt värde och nya sätt att rama in problemet. Istället för att endast utföra uppgifter, ligger deras huvudsakliga fokus på själva nätverket och samverkan som sker inom detta, vilket också bygger ett högre förtroende mellan aktörerna. Eftersom nätverksrelationer bygger på en ännu högre grad av frivillighet, kräver sådan samverkan ett kollektivt engagemang för att ändra sitt nuvarande arbetssätt och att kunna kompromissa. Beroendet av andra aktörer i arbetet handlar inte längre om att endast vara beroende av varandras resurser, data och klienter även om detta också kan ingå. Det är snarare en vetskap om att organisationer helt

enkelt inte klarar sig eller kan slutföra sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt, utan övriga aktörers hjälp. Fenomenet kan kallas för ”reciprocal interdependence”, att *aktörerna är ömsesidigt beroende av varandra* och av varandras resurser (ibid. s. 34f). Att samverka över myndighetsgränser och mellan sektorer är inte något nytt, men idag är det inte längre valbart för många aktörer som verkar inom offentlig sektor. Det har blivit en absolut nödvändig arbetsform för välfärdsstaten och ett naturligt svar på den utveckling som har skett. En av anledningarna är att beroendeförhållanden har ökat mellan aktörerna genom att ny lagstiftning har tillkommit, exempelvis genom Psykiatireformen, som ändrat ansvarsförhållanden för aktörerna. För att klara av de flesta verksamheterna inom välfärdsstaten idag måste organisationerna därför samverka för att svara mot de ökade behoven hos brukarna. Förutom att samverkan påbörjas för att lösa problem, skapar samverkansformer också nya problem vilka behöver lösas för ett effektivt samarbete (Danermark & Kullberg 1999, s. 9f). Från att samverkan tidigare inte varit mer än ett alternativ för att öka effektiviteten i verksamheten och bättre tillvarata resurser, är det nu en absolut avgörande arbetsform inom offentliga sektorn (Danermark & Kullberg, 1999). Politik formas och utförs hos flertalet aktörer i samhället i ofta förekommande självstyrande nätverk, vilket gör att det talas om en samhällsutveckling mot *governance*. Governance, vilket på svenska kallas för en interaktiv samhällsstyrning, kan ses som en ny form av styrning för att hantera och lösa större samhällsproblem och utmaningar. Governance innebär i detta sammanhang att flera aktörer arbetar tillsammans med ett större handlingsutrymme i gränsöverskridande samverkansformer och nätverk, mot gemensamma mål (Hedlund & Montin, 2009).

En av de största förklaringsfaktorerna till att organisationer samarbetar är att de genom olika samverkansformer kan genomföra sådant som inte går att uppnå endast genom den egna verksamheten. Andra vanligt förekommande argument för samverkan är rättssäkerhet, demokrati, ekonomi och en större spridning av kunskap. Det senast nämnda argumentet om kunskapsspridning behandlar särskilt branscher och områden där aktörer arbetar med olika slags innovationer (Lindberg 2009, s. 29, 39ff). En annan vanlig orsak till samverkan är ömsesidighet, att organisationerna har ett gemensamt mål och/eller gemensamma intressen vilket leder till att aktörerna väljer att samarbeta med varandra. Genom samverkan kan aktörerna som ingår uppnå resultat som de inte kan göra ensamma, vilket skapar ett beroende dem emellan (ibid. s. 36). Argument som används för att förklara att offentliga sektorn sam-

verkar med andra organisationer kan vara moraliska och ideologiska sådana, att det i grunden handlar om ett upplevt samhällsansvar hos aktörerna. Samtliga sektorer arbetar därmed tillsammans för att förbättra situationen kring miljö, fattigdom eller hälsa och försöka uppnå en gemensam vision för framtiden inom området. Nämnda områden innefattar gemensamma problem som ingen enskild organisation kan stå som ansvarig för (ibid. s. 38ff).

De potentiella fördelarna med partnerskap är flera och innefattar bland annat att utmaningarna kring många av de behov som finns i offentlig service gynnas av flera parter medverkan. Samverkansformer mellan sektorer innebär bland annat att *synergieffekter* uppstår genom dessa former. Sammanlagningen av kunskap, resurser och kompetens från olika delar av samhället blir inte endast summan av delarna, utan skapandet av något nytt, extra och värdefullt sker genom samverkan. Den fördel som uppstår är unik för samverkansformer och kan helt enkelt inte uppnås på annat sätt. Detta visar sig oftast i hur de samverkande aktörerna får en samlad bild av problemet som de arbetar med. I och med det gränsöverskridande samarbetet, när samtliga röster från aktörerna hörs, skapas nya tankar och angreppssätt för problemet. På samma sätt kan ett partnerskap mellan olika aktörer och olika sektorer främja ett helhetstänkande och skapa innovativa lösningar, vilket leder till att aktörerna kan se problemet på andra sätt. Partnerskap mellan olika aktörer ger också större möjligheter att handla övergripande, genom att utföra program och bidra med resurser på många olika fronter och nivåer i samhället. Synergieffekter kan också uppstå genom att samverkan innefattar aktörer med samma åsikter och värderingar, vilket skapar en enad front och förändrar klimatet för opinionsbildning i frågan (Lasker med flera, 2001, s. 183f). Intressegemenskap innebär att aktörerna som ingår i en samverkansform har en gemensam uppfattning att deras samarbete kommer att leda till förbättringar av ett helt system, det vill säga att resultaten av samverkan är samhällsekonomiskt effektiva (Lindberg, 2009, s. 54). Ofta drivs samverkan mellan olika aktörer i form av projekt, vilka ofta uppfattas som tillfälliga organisationsformer, som upphör efter en viss tid. Dock kan projekten ändå ha en vilja att överleva på sikt, genom att övergå till permanenta organisationer alternativt slås samman med redan befintliga verksamheter (Jensen med flera, 2013, s. 126ff).

Ömsesidighet och organisationsidentitet

Partnerskap och samverkansformer innefattar två avgörande delar; *ömsesidighet* och *organisationsidentitet*. Ömsesidighet innebär att aktörerna som ingår i samverkan ska få ömsesidig respekt, likvärdigt deltagande i beslutsfattande, delad ansvarsskyldighet och öppenhet de emellan. När aktörerna har samma möjlighet att påverka mål, resultat och processer i samarbetet uppnås också ömsesidighet mellan aktörerna. Ofta är relationen mellan aktörerna horisontell istället för vertikal, vilket innebär att arbetet inte domineras av en part. Begreppet ”värdebalans” används i detta påstående, vilket syftar till att partnerskapet främjas och antas vara mer långsiktigt om aktörerna som ingår gynnas av samarbetet på liknande sätt (Brinkerhoff, 2002, s. 22f).

Organisationsidentiteten utmärker aktörerna och ska ses som en långsiktig beskrivning av deras verksamheter. Identiteten och dess egenskaper är anledningen till att organisationerna bjuds in till partnerskap, eftersom aktörerna genom detta har något unikt att erbjuda till samarbetet, vilket gör det absolut nödvändigt för partnerskapets framgång. Det handlar ofta om legitima intressenter som organisationen har, i form av personal, stödorganisationer alternativt individuella medarbetare, vilka kan ge tillgång till viktiga resurser för det objekt som samverkan verkar för. Fördelarna hos en organisation som föreslås för samverkan, kan också vara resurser, kontakter och trovärdighet utåt. När det gäller offentliga organisationer som samarbetspartners, kan deras specifika fördel för samverkan vara storleken på organisationen, ekonomiska resurser och rättsliga ramar. Viktigt att nämna kring påståendet om att en bestående identitet leder till framgång, är hur identiteten främst består av organisationens kärna. Det antas att framgångsrika organisationer ändrar sitt arbetssätt över tid, vilket ses som svar på förändringar i samhället och miljön som organisationerna verkar i. Detta gäller särskilt i ideella organisationer, där vinstkrav inte är organisationens grund eller huvudfokus. Framgången gällande organisationsidentitet handlar därför inte om att organisationerna alltid ska se likadana ut utan snarare att de ska behålla sina kärnvärden och sin identitet över tid (Brinkerhoff, 2002, s. 23ff). Förlorar en organisation sin identitet, förlorar den också sin roll i samverkan eftersom aktören inte längre kan bidra med sina komparativa fördelar vilka kopplas samman med identiteten. Det hänger också ihop med ömsesidigheten, att organisationen genom sina särskilda fördelar ger sitt specifika bidrag, vilket upprätthåller värdebalansen i samarbetet (ibid. s. 26). Lindberg (2009) för ett liknande resonemang, där hon menar att kärnan i samverkan är balansen mellan att

tillsammans utgå från det gemensamma men att samtidigt kunna behålla det som skiljer organisationerna åt. Detta sker genom att aktörerna kommunicerar med varandra för att få reda på vad som är gemensamt respektive vilka olikheter som finns. Som tidigare nämnts har ofta deltagarna särskilda kompetenser, vilka gör dem till ”specialister” inom sitt område (s. 58).

New public management (NPM) i form av bland annat privatisering av offentliga tjänster, utkontraktering och samarbeten sektorerna emellan, har länge varit en trend. NPM har, från olika håll, dock kritiserats för att likställa medborgare med konsumenter när offentliga verksamheter förändras till att likna den privata sektorn. Kritiken har lett till att den ideella sektorn blivit mer framträdande i de nya modellerna kring sektorsövergripande samarbete med offentlig sektor (Brinkerhoff, 2002, s. 20). Det civila samhället och de ideella organisationerna som verkar däri, är ofta naturliga samarbetspartners för myndigheter eftersom organisationerna har en naturlig förståelse för samhället och hur det fungerar (Alexander & Nank, 2009, s. 365). Organisationer inom den ideella sektorn ger andra aktörer en bred kontaktyta till många individer och grupper som verkar inom deras område. Samverkan med ideella organisationer ger därför ofta upphov till beslut som tar mer hänsyn till det lokala samhället genom att den aktuella målgruppens intressen kan tillvaratas genom ideell sektors kunskaper och kontakter (Andrews & Entwistle, 2010, s. 684). Många författare menar att partnerskap mellan sektorerna medvetet skapas för att det tros öka sannolikheten för framgång, medan andra studier lyfter fram svagheter i form av misstro och konflikter som kan uppstå parterna emellan (Le Ber & Branzei, 2010, s. 141).

Främjande och hindrande faktorer vid samverkan

Danermark (2000) nämner tre centrala faktorer som ofta uppkommer kring samverkan mellan olika organisationer som på olika sätt skiljer sig åt. Den första faktorn som författaren nämner är gällande kunskaps- och förklaringsmässiga faktorer, det vill säga att de olika aktörerna kommer från olika världar med olika utbildning och erfarenhet. Detta gör att organisationerna också har olika uppfattningar om hur frågan/problemet de samverkar kring ska hanteras och lösas. För det andra skiljer sig ofta aktörernas formella och informella regler de behöver förhålla sig till och handla utefter, vilka kan vara lagstiftning och interna direktiv inifrån organisationen. Den tredje och därmed sista faktorn handlar om den organisatoriska situationen, vilket innebär att aktörerna möter frågan/problemet från olika nivåer inom sina res-

pektive organisationer. De tre faktorerna behöver identifieras och diskuteras av medlemmarna i samarbetet för att kunna leda till framgång och resultat som eftersträvas (s. 12f).

Eftersom samarbetsformer mellan organisationer är unika system där tekniska, organisatoriska och mänskliga faktorer har integrerats, blir formerna också mer komplexa och komplicerade (Ruuska & Teigland, 2009). Organisationer kan i sig själva ses som komplexa system, vilka Beer och Eisenstat (1996) delar upp i mindre delsystem av mjuka och hårda element. De mjuka elementen består bland annat av människor och värderingar i organisationen och de hårda elementen innefattar bland annat organisationens teknologi och strukturer (Sveningsson & Sörgärde, 2012, s. 240).

Danermark och Kullberg (1999) nämner i boken *Samverkan – välfärdsstatens nya arbetsform*, flera faktorer som kan underlätta samverkan mellan aktörer. Faktorerna kan bland annat vara gemensamma referensramar och metoder, öppenhet, att samtliga principer och etiska förhållningssätt diskuteras samt att ansvaret mellan medlemmarna tydligt fördelas (s. 56). Nämnda områden är också något som Brinkerhoff (2002) lyfter i sin artikel och definierar som ömsesidighet mellan samarbetspartnerna. Det måste vara tydligt i samverkan kring vem som tar ett beslut samt vilken sorts handlingsutrymme varje aktör innehar. Om en person tilldelas ansvaret för en samverkansaktivitet måste denna också få ett klart uppdrag och tydligt mandat från chefer och politiker som berörs samt få de resurser som krävs för att kunna utföra uppdraget. Även samordningen av projektet påverkar utfallet och graden av framgång i samverkan. Det betyder att en aktör blir ansvarig för processen i syfte att hålla samman kontakt och avstämning mellan övriga aktörer, vilket ofta innebär att en projektledare tillsätts (Lindberg, 2009, s. 55, 57). Framgången i samverkan har också med de aktörer som ingår att göra, på så vis att aktörerna visar upp ett engagemang och en motivation för att ingå i samverkansprojektet. Detta kan kallas för de inre faktorerna i samverkan, att aktörerna innehar ett personligt engagemang, enligt Danermark och Kullberg, 1999 (ibid. s. 57). Deras motivation, identitet samt respekt mot övriga aktörer i samverkansprojektet, har således påverkan på framgången. Det måste även ses som legitimt för deltagarna att ingå i projektet, att få acceptans från sina kollegor och kunna hänge sig till arbetet som krävs. Legitimiteten för samverkan måste också finnas hos ledningen samt chefer i de organisationer som ingår i samarbetet, att ledare är tillåtande till och står bakom samverkansformen (ibid.).

Danermark och Kullberg (1999) talar också om vilka faktorer som kan hämma samverkan mellan olika aktörer. Några faktorer som författarna lyfter är vagt formulerade mål, skilda kunskapstraditioner, olika organisatoriska strukturer, hög personalomsättning, en otydlig ansvarsfördelning aktörerna emellan samt en oklar samordning mellan aktörerna i samverkan. Är syftet också vagt i samverkansformen leder det till svårigheter för aktörerna att konkretisera de mål som behöver uppnås i verksamheten (s. 54f). Aktörerna behöver veta vad *objektet* är i samarbetet, det vill säga vad man tillsammans samverkar om. Även beslutsmandatet i en samverkansorganisation behöver diskuteras och klargöras från start, vilket innefattar hur aktörernas beslutsmandat ska se ut och vad mandatet ska omfatta för var och en av aktörerna. Tydlighet kring beslut och ramar gör att förutsättningarna och ansvaret hos var och en blir klara för medlemmarna som ingår och leder även till vetenskapen om vad de kan förvänta sig av de andra parterna. Om beslutsmandatet är mycket omfattande hos deltagarna kan detta vara positivt för arbetets framgång men också innebära att ytterligare resurser behöver tillsättas för det merarbete som tillkommer av det. En ovillighet att överlåta ansvar till deltagarna i samverkan kan leda till en lägre entusiasm i arbetet då det kan bli trögrörligt men å andra sidan, måste också ledningen för samverkansformen inta en aktiv roll för styrning under hela processen. Det kommer kontinuerligt upp komplikationer under det pågående samarbetet som behöver hanteras och lösas på ledningsnivå. Väljer ledningen att ha en inaktiv funktion i gruppens arbete kan det leda till en ineffektiv samverkansform (Danermark, 2000, s. 18, 35).

De skilda synsätt som ofta existerar mellan organisationerna inom en samverkansform, kan bero på att det råder skilda språkbruk aktörerna emellan, med anledning av utbildning, erfarenhet och arbetsmiljö. Det kan helt enkelt vara så att aktörerna menar samma sak men använder sig av olika ord för att beskriva samma vision. Deltagarna som samverkar strävar efter att skapa ett gemensamt syfte med arbetet, vilket kan ta tid att finna på grund av det skilda språkbruket. Oklarheter i vad de andra aktörerna får, kan och ska göra, är ytterligare en hämmande faktor i samverkan eftersom det kan leda till att det skapas orealistiska förväntningar på varandra. Nyckeln till att lösa otydligheter i samverkan är därför en tydlig dialog och kommunikation mellan aktörerna (Lindberg, 2009, s. 59f). Även tidsperspektivet blir en avgörande faktor för en framgångsrik samverkansform. Ett för kort tidsperspektiv i ett avgränsande projekt, kan leda till att alla aktörer inte är medvetna om syfte

och mål, vad aktörerna kan förvänta sig av varandra samt att ett tillfredsställande förtroende inte hinner byggas upp mellan dem. Geografiska skillnader mellan de deltagande aktörerna kan också medföra logistiska svårigheter att ses och koordinera samt administrera samverkansaktiviteter. Många rutiner och arbetssätt i etablerade organisationer som ingår i ett samverkansprojekt behöver förändras, utvecklas och förbättras och nyfunnen kunskap i projektet behöver föras över organisationsgränserna för framgång, vilket tar tid att göra (ibid. s. 61f).

Samverkan består av flera delar som alla bidrar till det ömsesidiga beroende mellan de och måste därför vara i balans för att kunna fungera (Ruuska & Teigland, 2009). Något som ofta uppkommer när flera olika organisationer samverkar är att varje aktör från start har skilda synsätt på problemet och hur problemet ska lösas på bästa sätt. Sådana skilda synsätt kan således komma att leda till komplikationer och konflikter i samarbetet, vilka ibland ges uttryck av att enskilda parter försöker dominera och få sin egen vilja igenom. Även de olika rutiner för beslutsfattande som skiljer sig åt mellan organisationerna kan påverka hur effektivt arbetet blir. Hur det skiljer sig åt mellan dessa rutiner varierar ofta mellan hur varje organisation är uppbyggd och vilken kultur som råder inom den. Detta kan utvärderas mellan olika sektorer men också mellan myndigheter som ser ut och fungerar på olika sätt vilket kan stanna upp arbetet och försena viktiga beslut som kan minska motivationen hos de samverkande aktörerna (Danermark, 2000, s. 22, 32f). Även misslyckande i skapandet av en gemensam identitet kan påverka samarbetet negativt, eftersom gemensamma referensramar är den huvudsakliga motivationen för samarbetet (Ruuska & Teigland, 2009, s. 324). En annan faktor som kan hindra en effektiv samverkan är att deltagarna ständigt bevakar varandra för att förtroende saknas dem emellan och de tror sig vilja uppnå olika saker med samarbetet, vilket skapar intressekonflikter. På samma vis leder förtroende mellan aktörerna till en mer effektiv samverkan eftersom osäkerheten genom detta reduceras för aktörerna (Lindberg, 2009, s. 59).

Förtroende och kontroll

Att välja en situation före en annan och på så vis ta en risk att en annan parts handlande gör att du kanske vill ångra ditt val, definieras av Luhmann (1988) i Kastberg (2016), som *förtroende* mellan aktörer. Motsatsen till förtroende är *misstroende*, det vill säga att du inte litar på en annan aktör. Vid misstroende i en relation vill aktören istället ha någon slags garanti för att de

upplevda riskerna inte kommer att inträffa, vilket Luhmann benämner som *kontroll*. Förtroende samt kontroll minskar komplexiteten i samarbetet mellan aktörerna, vilket leder till att effektiva val görs (Kastberg, 2016, s. 36f). Även Walker och Hills (2012) lyfter vikten av förtroende i samverkan, som en grund för hur samarbetet fungerar mellan aktörer framför vilken påverkan det har på resultatet. Förtroende mellan de olika parterna är nödvändigt för att de ska kunna ta gemensamma beslut och på så vis (liknande argumentet i Kastbergs artikel) minska komplexiteten och sänka transaktionskostnaderna i projektet (s. 484). Förtroende kan endast uppstå om risk för misstroende existerar och endast genom att någon sorts av kontrollåtgärder används. Om en part istället skyddas av lagstiftning, är det inte längre en fråga om förtroende i en relation, eftersom skyddet mot opportunistiskt beteende från den andra parten existerar oavsett (Kastberg, 2016, s. 36f). Vikten av förtroende i samverkan lyfts också fram av Lindberg (2009), som menar att respekten för andra aktörers åsikter och kompetens är avgörande för att nå känslan av förtroende aktörerna emellan. Lindberg (2009) för ett resonemang om att förtroende direkt minskar osäkerheten i relationen mellan aktörerna, vilket kan liknas vid argumentationen i artiklarna skrivna av Kastberg (2016) samt Walker och Hills (2012). Att bygga upp ett förtroende mellan organisationer kan ta lång tid vilket också leder till att färre deltagare ingår i samverkansformen (Lindberg, 2009, s. 58f). Avsaknad av förtroende blir hämmande för samarbetet och lyfts ofta fram som en avgörande orsak till att flertalet samverkansformer inte fungerar (ibid. s. 61).

3. Nätverk – Aktivitet – Delaktighet – ett exempel på en social innovation med gränsöverskridande samverkan

Empirin innefattar presentationen av det insamlade materialet samt utvalda citat som belyser vad som har framkommit under intervjuerna.

Bakgrund NAD-projektet

NAD (Nätverk-Aktivitet-Delaktighet) är ett delprojekt i utvecklingsplattformen Partnerskap Skåne som har varit aktivt sedan 2012, där ett antal aktörer samarbetar kring etablering av nyanlända. NAD som metod tillkom först under år 2013 och innan NAD arbetade nätverket med delprojektet ”Integration i Förening”, vars syfte var snarlikt med NAD, men metoden tedde sig annorlunda. Nyanlända deltar i de aktiviteter som aktörerna i projektet enligt individens etableringsplan anordnar, ett samarbete mellan handläggare från Arbetsförmedlingen och föreningsamordnare från idéburen och ideell sektor. I metoden för NAD är syftet att förbättra integrationen genom en förenklad samverkan mellan myndigheter och idéburen sektor. Detta eftersom föreningslivet är en stor del av möjligheten att bygga kontaktnät för nyanlända som genom aktiviteter hos olika föreningar, lär känna andra människor. Av svenska befolkningen ingår cirka 80% i någon förening, men studier visar att det är en avsevärt lägre procent utlandsfödda som deltar i det svenska föreningslivet. På samma sätt är det många ideella föreningar som söker nya medlemmar men inte når ut till sin målgrupp. I projektet samverkar därför idéburen och ideell sektor, offentlig sektor samt lokalt föreningsliv för att skapa matchningar och möten mellan nyanlända och föreningsaktiviteter på frivillig basis (NÄTVERKET, 2014, s. 2). Tanken är därmed att skapa en ”win win-situation”, genom att föreningar får fler medlemmar samt en viss ekonomisk kompensation men också att nyanländas möjligheter till in-

tegration i det svenska samhället underlättas genom att de får upp ögonen för föreningslivet, förbättrar sina språkkunskaper och utökar sitt nätverk av kontakter (ibid.). Som tidigare nämnts är Arbetsförmedlingen den samordnade parten vad gäller etableringsplaner för nyanlända. Föreningsaktiviteterna hjälper nyanlända att öva det svenska språket samt att bygga upp ett socialt nätverk utanför myndighetskontakter, vilket i sin tur förbättrar deras möjligheter att etableras på arbetsmarknaden (Länsstyrelsen Skåne, u.å.). De olika aktörerna som ingår i NAD är NÄTVERKET- idéburen sektor i Skåne, Arbetsförmedlingen, skånska kommuner, Region Skåne, Länsstyrelsen samt olika föreningssamordnare. NÄTVERKET är en intresseorganisation för idéburen sektor i Skåne, vilken arbetar med frågor gällande samhällsutveckling. Aktörerna ingår antingen i någon av de fem arbetsgrupperna med en mer operativ roll kring matchningen av aktiviteter, alternativt i styrgruppen med en mer strategisk roll över arbetet. Styrgruppen innehåller aktörer från: NÄTVERKET, Region Skåne, Länsstyrelsen Skåne, Arbetsförmedlingen samt kommunerna i Partnerskap Skåne och varje arbetsgrupp består av följande representanter: Handläggare från Arbetsförmedlingen, föreningssamordnare från ideell sektor, projektledare för NAD från NÄTVERKET samt en representant från kommunen (NÄTVERKET, 2014). Projektägaren/processledaren för NAD är NÄTVERKET, som tidigare drev projektet ”Integration i Förening” mellan åren 2008–2011 inom ramen för Partnerskap Skåne, vilket fungerar som en regional utvecklingsplattform. Förutom delprojektet är NÄTVERKET också associerad med RÖK, vars syfte och bakgrund har beskrivits tidigare i rapporten (Länsstyrelsen Skåne, u.å.).

Om metoden NAD

Metoden NAD, har idag resulterat i fem stycken arbetsgrupper eller knypunkter, vilka har delat in Skåne i fem geografiska områden. I varje arbetsgrupp ingår en föreningssamordnare från ideell sektor, en handläggare från Arbetsförmedlingen samt att projektledaren för NAD, tillhörande NÄTVERKET, ingår i alla fem grupper. De skånska kommunerna, vilka också ingår i projektet, är med vid vissa möten och avstämningar vid intresse och om behov finns. Tanken med arbetsgrupperna är att matcha nyanländas intressen med olika föreningsdrivna aktiviteter, enligt etableringsplanen, för att förbättra integrationsmöjligheten för individen. Processen för skapandet av nya aktiviteter och kontakt med nya föreningar kan ske på två olika sätt. Ett initiativ till en ny aktivitet kan tas av en föreningssamordnare i dialog med förening,

för vilken nyanlända sedan, hos Arbetsförmedlingen kan visa intresse för. En nyanländ kan också lämna ett eget intresse om en aktivitet till sin handläggare på Arbetsförmedlingen, vilket handläggaren sedan stämmer av med en föreningssamordnare, vilken i sin tur undersöker möjligheten att genomföra en sådan aktivitet hos olika lokala föreningar. För samtliga aktiviteter skrivs en aktivitetsplan, vilken fungerar som en projektplan för aktiviteten. Efter att aktiviteten avslutats görs en uppföljning av föreningen, aktiviteten samt deltagaren. Det tidigare projektet ”Integration i Förening”, utgick från samma syfte om värdeskapande aktiviteter men metoden var inte lika utarbetad, utan handlade istället om uppsökande informationstillfällen utan den direkta matchningsprincipen efter lämnade intressen (Förberedande intervju med projektledare). Uppföljning av aktiviteten görs därefter av föreningssamordnaren samt i viss mån av handläggaren på Arbetsförmedlingen, vilken ansvarar över försäkringen för deltagarna. Några längre uppföljningar av deltagare som har haft NAD-aktiviteter på sikt görs inte, eftersom det skulle vara alltför resurskrävande. Det huvudsakliga syftet med projektet är istället att deltagarna ska få upp ögonen för föreningslivet och vid intresse, fortsätta att delta i det på olika sätt utanför NAD. Syftet med projektets verksamhet är således en introducering av det varierande föreningslivet i Skåne för de nyanlända som är placerade där (Förberedande intervju med projektledare). Vid en tidigare utvärdering av projektet, framkom att kvaliteten på aktiviteten i förhållande till varje specifik deltagare är avgörande för ett lyckat resultat. Det innebär att rätt person ska hamna i rätt aktivitet och förening, vilket kräver en mycket god samverkan mellan Arbetsförmedlingens ansvariga representanter och föreningssamordnarna från idéburen och ideell sektor (NÄTVERKET, 2014, s. 3).

Synen på sociala innovationer

Synen på sociala innovationer och dess innebörd, skiljer sig något åt mellan aktörerna som har intervjuats. De flesta verkar dock vara överens om att sociala innovationer skapar möjligheter att gemensamt finna nya lösningar på existerande problem. Flera av de svarande tolkar begreppet som skapandet av mötesplatser mellan olika personer och organisationer, vilket ger nya sätt att sprida idéer och att mötas över gränser. Social innovation innebär inte nödvändigtvis att skapa något helt nytt från grunden, enligt intervjupersonerna, utan att hitta varianter och kombinationer av existerande kunskap som fungerar på ett bättre sätt och att utveckla nya idéer för att lösa gemensamma

problem. Social innovation innebär också att idéer kan växa fram och att stor kreativitet behöver finnas för att de ska kunna göra det, vilket har nämnts i flera intervjuer. Slutprodukten är enligt många intervjupersoner, inte nödvändigtvis en ekonomisk vinst utan snarare en social vinst för samhället.

Tydlighet

Mål och syfte

Vid samtliga intervjuer uppkom ett tydligt syfte och målsättning med samverkan som en viktig faktor för framgång. Dock upplever aktörerna också att det kvalitativa målet kan ses som mer abstrakt eftersom en del av resultatet visas mycket längre fram i tiden, vilket förklaras tydligare med nedan citat om projektets mål, från en genomförd intervju.

”(...) Det är tydligt. Risken är att det blir abstrakt för att det inte är mätbart förrän en aktivitet är klar, flera år senare. Den abstrakta biten kan därför vara en utmaning. Men det hör också till sakens natur när man har kortare projekt.”

Kontaktperson, Arbetsförmedlingen

I och med att tydligheten är en viktig framgångsfaktor, behöver målet och syftet vara tydligt för alla som ingår i projektet, särskilt om nya personer tillkommer. En aktör (citat nedan) menar att uppstarten av aktiviteter i projektet inte fungerar om föreningen som anordnar aktiviteten har ”en dold agenda” som skiljer sig från projektets syfte.

”Man måste vara tydlig med att man har ett gemensamt mål, vad som är syftet, vad det är vi vill med detta. Att ha det tydligt. Alla som ingår måste ha samma syfte, man kan inte rigga en aktivitet hos en förening om det inte är klart och tydligt att alla har samma syfte (...) Om någon aktör har en dold agenda så fungerar det inte.” -

Föreningsamordnare

Däremot skiljer sig vissa aktörers uppfattning kring huruvida mål och syfte är mer eller mindre tydligt i projektet. De flesta är överens om att samtliga personer som har en direkt roll i arbetsgruppen förstår målen men att det kan uppfattas som otydligt för handläggare på Arbetsförmedlingen som ändå har en roll i projektet med information och deltagare, genom NAD:s kontaktperson på myndigheten.

Ansvar

Vid diskussionen kring vad varje aktör ansvarar över i projektet, skiljer sig vissa av intervjuvaren åt. Några av aktörerna uppfattar ansvarsfördelningen som mycket tydlig och vet vad de själva behöver göra, medan andra aktörer ej finner den tillräckligt tydlig. En av aktörerna upplevde ansvarsfördelningen som särskilt otydlig vad gäller de roller som ingår i projektet. Samtidigt talar flera av aktörerna om hur NAD handlar om metodutveckling och därför behöver också flexibilitet gällande ansvar finnas, för att kunna hitta bättre lösningar och hantera problem som uppkommer. Exempel från en intervju visas nedan:

”Ja, så tydlig som den bör vara i ett sådant här projekt (...) Under projekttiden- så är syftet metodutveckling- kan vara bra att inte ha satt de rollerna och ansvarsfördelning till hundra procent. Men blir det en fast verksamhet bör det kanske finnas väldigt tydliga ramar för vem som gör vad.”

Föreningssamordnare

Vissa uppgifter kan också upplevas ligga i gränssnittet för vem som ska hantera dessa, vilket innebär att aktörerna behöver ha ett flexibelt synsätt där de kan lösa det gemensamt. Ett citat nedan beskriver två anledningar som kan förklara detta: Den stressade situationen i organisationen samt en oförståelse för myndighetsutövningen från den ideella sektorn.

”Jag tycker den är rätt tydlig men jag kan köpa att det inte alltid är så tydligt för alla (...) På det stora hela så är arbetet rätt enkelt uppdelat mellan Arbetsförmedlingen och samordnaren, men vissa delar ligger i gränssnittet (...) Två stycken orsaker till det: Så pass stressad situation att man skjuter saker ifrån sig och den andra är kunskapen i respektive sektor, om samordnaren inte förstår myndighetsutövningen.”

Kontaktperson, Arbetsförmedlingen

Många av intervjupersonerna lyfter också hur det kan vara otydligt för de handläggare från Arbetsförmedlingen som ingår i projektet och ska presentera deltagare till aktiviteterna, men inte är representerade i arbetsgruppen, vilket har nämnts tidigare kring syfte och mål.

Organisationsstruktur

Framförallt har många aktörer lyft fram hur värdena ”frivillighet” och ”fyrkantighet” står mot varandra när det ideella föreningslivet samverkar med en myndighet. Arbetsförmedlingens syn på dokumentation och administration som behövs, enligt gällande regler och rutiner för myndigheten kan vara svårt att förstå för aktörer i ideell och idéburen sektor. Eftersom deltagare enligt ideell sektor ska vara med i NAD-aktiviteter av egen fri vilja och inte på något sätt tvingas in i det, kan det uppfattas mer som tvång när redovisning av timmar och närvaro görs på Arbetsförmedlingens begäran. Citatet nedan problematiserar denna faktor om värden som kan krocka i arbetet.

”Föreningen som tar emot deltagare kan uppfatta det som krångligt. Det ska vara fritt och frivilligt för deltagaren (...) Dessa har ett val men ändå inte med månadsredovisning från Arbetsförmedlingen varje månad (...) Föreningarna gör det ideellt- men ser ändå tvång från myndigheten. De kan därför uppleva det som krock (...)”

Kontaktperson, Arbetsförmedlingen

Samtidigt har Arbetsförmedlingen ansvar över deltagarens sysselsättning, etableringsplan och ekonomi, vilket gör att vissa uppgifter om närvaro, uppföljning och administration av aktiviteterna behövs. Förändringar som sker i aktiviteterna, kan uppfattas som oväsentliga av samordnarna men spela stor roll för handläggare på Arbetsförmedlingen enligt deras rutiner och anvisningar. Aktörerna lyfter därför fram vikten av förståelse kring varandras verksamheter vad gäller tid, resurser, regelverk och kommunikation. En intervjuperson uttryckte sig på följande sätt:

”Det är svårt att ha förståelse för varandras sektors arbetssätt, metod och regelverk. Kan vara ett motstånd i det såklart. Det kräver ju verkligen att alla aktörer har öppna tankar om att kunna samverka. Åtminstone en vilja att lära sig förstå.”

Kontaktperson, Arbetsförmedlingen

Verksamheterna ser även olika ut mellan organisationerna som ingår. Arbetsförmedlingen är en stor myndighet som arbetar efter lagar och riktlinjer medan föreningar är mindre och arbetar ideellt, vilket kan skapa missförstånd och en ovilja till att se den andra aktörens arbetssituation. I intervjuerna har det också uppkommit att Arbetsförmedlingen befinner sig i en stressad arbetssituation i dagsläget, vilket också påverkar deras prioriteringar och hand-

läggningstid i ärenden som kan vara svårt att förstå för ideell sektor. En ömsesidig förståelse för samtliga aktörer behövs därför eller åtminstone en vilja att förstå. Exempel som har uppkommit är kring det ”myndighetsspråk” som handläggare på Arbetsförmedlingen ibland använder sig av, vilket kan försvåra dialogen med övriga aktörer i projektet, eftersom det kan upplevas som byråkratiskt och krångligt för ideell sektor. Även de mål som respektive aktör arbetar med i sin organisation, kan skilja sig åt, exempelvis mellan att få ut personer i arbete och att bidra med engagemang och aktiviteter för fritiden. När det gäller tid och resurser mellan aktörerna har det även lyfts fram hur föreningarna och handläggarna på myndigheten arbetar olika. Det tar ofta längre tid för Arbetsförmedlingen att få in deltagare i en aktivitet än vad föreningarna som har aktiviteten önskar och förstår. Flera aktörer som har intervjuats upplever att denna faktor kan skapa frustration för de ideella föreningarna.

Självständighet

Flera av intervjupersonerna har lyft fram att de upplever sig ha ett stort handlingsutrymme och beslutsmandat samt att detta krävs för att kunna göra det arbetet som utförs i projektet. Vissa har dock upplevt att det skiljer sig åt mellan knytpunkterna, eftersom arbetet i grupperna skiljer sig åt. En intervjuperson uttryckte sig på följande sätt:

”Jag har mer mandat än mina kollegor som är i andra knytpunkter och kan ta mer självständiga beslut än de andra. Det krävs för att kunna genomföra ett självständigt arbete. Stort handlingsutrymme och ett tillräckligt mandat för att kunna göra det jag ska göra. Det hade inte varit hanterbart annars (...)”

Kontaktperson, Arbetsförmedlingen

Svaren som har uppkommit i intervjuerna tyder ändå på att samtliga av de aktörer som har intervjuats upplever sig ha tillräckligt eller tillfredsställande handlingsutrymme och mandat för att kunna utföra sitt arbete. Många av intervjupersonerna talar också om att lita på varandras omdöme, vilket är viktigt då samtliga personer i NAD har och behöver ha ett stort mandat och handlingsutrymme för att kunna arbeta självständigt. Det gäller exempelvis för arbetet med att godkänna aktiviteter och föreningar som ska uppfattas som lämpliga för projektet. En aktör förklarar detta på följande sätt:

”Jag tycker vi har rätt så stort handlingsutrymme. Jag har inte varit med om att Arbetsförmedlingen har sagt nej till en aktivitet, men kan snarare handla om detaljer i aktiviteten (...) Jag har jobbat elva år i ideell sektor och har gott omdöme i vad som fungerar. Är snarare jag som säger nej till något då jag vet att det inte kommer att passa.”

Föreningsamordnare

Enligt ovanstående resonemang gäller både att andra aktörer och chefer kan lita på ditt omdöme utifrån din position men också till din erfarenhet samt att du själv kan lita på dina kollegor i andra knytpunkter och i andra organisationer, vilket blir en nödvändighet i projektet. Det är en självklarhet, efter informationen som har uppkommit i intervjuerna, för att kunna arbeta utifrån den tid som du är verksam i projektet och att onödigt inte ska gå åt till andra delar, som att kontrollera vad dina kollegor gör eller vice versa. Även att du som aktör i projektet kan ta beslut om aktiviteter utan att ständigt behöva stämma av med din chef, gör att arbetet blir mindre tungrott. Många av aktörerna hänvisar till sin erfarenhet och kunskap i liknande arbete, vilket enligt dem är en anledning till att förtroende för deras arbete finns. Även om målen för projektet redan är satta, både kvantitativt och kvalitativt i projektplanen, upplever många aktörer att de själva har möjlighet att påverka hur de arbetar i projektet. Aktörerna som har intervjuats tycker både att de kan påverka arbetet i sin egen knytpunkt i Skåne men också att de har möjlighet att påverka projektet som helhet. Det upplevs således finnas utrymme för både nya åsikter och nya synsätt i projektet. Begrepp som ”högt i tak” och ”öppet klimat” har också uppkommit i intervjuerna, som en viktig faktor för självständigt arbete. Det är en självklarhet för många av intervjupersonerna att utrymme finns för förändringar i arbetssättet, eftersom det är ett lärande projekt där metoden utvecklas allt eftersom projektet fortskrider.

Förtroende och kontroll

Vad gäller styrningen i projektet, lyfter många fram att det är en mer flexibel styrning eftersom projektet i detta steg handlar om metodutveckling. Detta anses som positivt av många av aktörerna eftersom det rör sig om en självständig och lärande process. Tillräcklig styrning att luta sig mot, vilket i samband med det mandat som samtliga tycker sig inneha, anses av många aktörer vara fungerande och tillfredsställande för arbetet i projektet. Nivån av styrning har lyfts fram som en fördel i detta steg då det har banat väg för

utvecklingen i projektet men även gett utrymme för förändringar. Att ett förtroende finns mellan aktörerna i projektet, vilket många av dem lyfter fram som att ”lita på omdömet”, är en stor del av det självständiga arbetet som uppstår när styrningen är på en lägre nivå. Detta nämndes också i temat kring självständighet. Aktörerna upplever sig ha stort förtroende för sina kollegor i projektet och vice versa, vilket medför att det dagliga arbetet blir enklare. Aktörerna menar att det beslutsmandat som de har, blir avgörande för att kunna arbeta på ett fungerande sätt under mindre styrning, eftersom det handlar om att kunna ta egna beslut om nya aktiviteter och deltagare. Detta förklaras tydligare genom nedanstående citat från en intervjuperson.

”Lite låt gå-styrning. Detta är något nytt, man vet inte riktigt hur det skulle fungera från början. Det har inte varit rakt och tydligt, men samtidigt tror jag att det är en fördel att det har varit en låt gå-styrning under den tiden vi har haft. Nu bittar vi metoderna som vi kan använda i framtiden. Sen kan jag mycket väl tro att hade jag inte haft mandat att jobba självständigt, hade jag behövt tydligare styrning.”
Kontaktperson, Arbetsförmedlingen

Många av intervjupersonerna har lyft fram att det endast finns utrymme för att göra kortsiktiga uppföljningar av huruvida deltagarna kommer att fortsätta delta i föreningslivet efter sin avslutade aktivitet och även hur föreningarna har upplevt NAD-aktiviteterna. Eftersom de långsiktiga förändringarna kan ske först efter flera år och projektet endast omfattar en liten del av aktörernas totala arbetstid, kan inte utvärderingarna ta för mycket tid i anspråk inom verksamheten. I flera av intervjuerna har det talats om att det visserligen görs utvärderingar efter avslutade aktiviteter men att utvärderingarna haltar i utförande och även är bristfälliga i omfattningen. Anledningen till ovan förklaras ofta av att tiden i projektet inte räcker till eftersom aktörerna lägger mellan 10–50% av sin ordinarie arbetstid på NAD. Den allmänna uppfattningen är därför att det i dagsläget inte är relevant att lägga mer tid på uppföljning av aktiviteter, vilken tar tid från kärnverksamheten. Citatet nedan problematiserar synen på uppföljning i förhållande till kärnverksamheten.

”Svårt att göra mer uppföljning, då det tar mycket resurser i relation till vad en aktivitet kräver. Uppföljning tar en stor del av verksamheten (...).”
Kontaktperson, Arbetsförmedlingen

De upplevda bristerna i utvärderingarna handlar också om vissa logistiska och geografiska bekymmer. Eftersom föreningssamordnarna inte har möjlighet att befinna sig hos samtliga föreningar när aktiviteterna avslutas, lägger de istället över ansvaret för utvärderingarna på föreningen som har aktiviteten, vilket kan försämra kvaliteten på uppföljningen och antalet deltagare som svarar på enkäten. Eftersom kärnverksamheten, det vill säga att hitta deltagare, skapa aktiviteter samt matcha deltagare och aktiviteter, blir lidande är det inte prioriterat att göra större uppföljningar utav genomförda aktiviteter, enligt många av aktörerna. I dagsläget anses utvärderingarna vara bristfälliga, men tillräckliga i förhållande till den tillgängliga tiden som kan läggas på utvärderingarna i verksamheten. Vid intervjuerna har det också diskuterats om att ”ringarna på vattnet-effekten” visar sig senare i sådana här satsningar, att det leder till större förändringar längre fram i tiden för den enskilde. Detta är dock inget som går att visa genom att göra en deltagarutvärdering i nuläget.

Kommunikation och dialog

I intervjuerna lyfts det fram att kommunikationen överlag fungerar bra men att det även här handlar om tiden som finns tillgänglig i projektet. Liknande temat om förtroende och kontroll, lyfter intervjupersonerna fram vikten av att kärnverksamheten behöver ta så mycket tid som möjligt. Dock är samtliga intervjuade aktörer överens om att en tydlig kommunikation är mycket viktigt men att den huvudsakliga verksamheten tar mycket tid, vilket den också behöver och ska göra. Många lyfter fram att kommunikationen ändå har förbättrats över tid, vilket kan tyda på en mer genomarbetad kontakt och relation mellan aktörerna i den knutpunkten. Det kan därför se annorlunda ut i andra delar av Skåne, där relationen inte är lika självgående och etablerad mellan aktörerna. Även här görs den personliga kopplingen, att det behöver fungera bra med den andra parten (kontaktpersonen på Arbetsförmedlingen eller föreningssamordnaren), vilken aktören direkt samarbetar med i projektet. Aktörerna lyfter också fram att det ofta handlar om specifika personer, där kontakten kan vara bristfällig. I en del intervjuer framkommer också hur det kan röra sig om kommunikationssvårigheter med vissa handläggare hos Arbetsförmedlingen, det vill säga anställda som inte är direkt kopplade till NAD men ändå ska informera om detta alternativ till möjliga deltagare. En aktör uttryckte sig enligt följande:

”Vår kommunikation har fungerat väldigt bra. Varit svårare ibland med vissa specifika handläggare (...) Man måste sätta en gräns för när man jobbar halvtid för hur mycket kommunikation som man binner med (...) Förra året hade vi ganska täta möten med Arbetsförmedlingen. Gjorde att vi inte kunde göra så många aktiviteter (...) Har fungerat bättre eller sämre mellan olika kontaktpersoner och samordnare.”
Förenings-samordnare

Aktörer från Arbetsförmedlingen lyfter också fram hur det kan vara bristfällig kommunikation från förenings-samordnaren till kontaktpersonen på Arbetsförmedlingen, gällande förändringar som sker kring aktiviteten och dess deltagare. Det kan kopplas an till temat kring organisationsstrukturer, att samordnarna inte har en klar förståelse kring hur Arbetsförmedlingen arbetar och vilken information handläggarna behöver för sitt arbete. Information kring aktiviteterna och vilka förändringar som sker inom dessa, kan därför anses onödigt att förmedla för samordnarna men är av yttersta vikt för Arbetsförmedlingens handläggare, eftersom det kan påverka deltagarens ekonomi. Detta enligt reglerna för etableringsersättningen som ingår när den nyanlände deltar i aktiviteter som ingår i etableringsplanen. Bristen i sådan kommunikation förklaras av att det finns en oförståelse kring Arbetsförmedlingens arbetssätt i ideell sektor. Problematiken nämndes också i andra temat om organisationsstrukturer.

Personberoende

Aktörer från den ideella sektorn har i intervjuerna lyft fram att kontaktpersoner på Arbetsförmedlingen bör ha ett eget personligt engagemang i den ideella sektorn och inse vad sådana satsningar kan leda till, för att kunna prioritera denna typ av arbete för sina klienter (nyanlända). Vid ett sådant engagemang kan aktören själv förstå vad föreningslivet betyder för personer som är involverade i det. Om handläggare inte har vetskap om vad föreningslivet innebär, blir det svårt att prioritera sådana satsningar i sitt arbete, där arbetssituationen är stressad och synen på en framtida anställning för individen prioriteras. Även om NAD:s satsningar leder till andra sociala värden, kan det också leda till sysselsättningar längre fram, dock är det inget som går att se eller mäta i deltagarutvärderingar idag. Faktorn innebär att personer inom myndigheten behöver kunna se och förstå vad satsningarna innebär i längden för deltagarna. Framförallt gäller det de handläggare på Arbetsförmedlingen som inte har en direkt koppling till projektet men som ska informera om

NAD och ordna fram deltagare till aktiviteterna, genom NAD:s kontaktperson på myndigheten. Så här uttryckte sig en aktör:

”Jag kan tänka mig, att personer på Arbetsförmedlingen som själva är engagerade i ideell sektor, har lättare med ett personligt engagemang och förståelse för vad det blir i längden. De måste kunna se det långa perspektivet (...)”

Föreningssamordnare

Många av svaren kan kopplas samman med hur vissa anställda ses som eldsjälur vilka själva har ett engagemang och en erfarenhet av vad ideell sektor gör och vad det innebär för en deltagare. En av intervjupersonerna lyfte fram att sådan erfarenhet borde vara ett krav för personer från Arbetsförmedlingen i denna satsning. Återigen handlar detta om förståelse för den andra sektorns struktur och det område som sektorn arbetar med. Det har även framkommit att en framgångsfaktor är att samtliga personer som arbetar med uppgiften också känner att det hör till deras samhällsansvar som aktör inom sin organisation. Det innebär att varje person behöver se det som en gemensam utmaning som personen vill vara med och försöka lösa.

Ömsesidighet

Många av intervjupersonerna har lyft fram hur en aktör inom etableringen, inte klarar av att göra arbetet ensam, utan behöver hjälp från andra. Oavsett vilken aktör som innehar ansvaret, är det omöjligt för en enskild organisation att ensam ansvara över etableringen. Nyanlända behöver få alla bitar som krävs för en god etablering/integration och det kan inte en ensam aktör bidra med genom enbart sin verksamhet. En aktör uttryckte sig enligt följande:

”Det är det som är det viktiga – man klarar inte arbetet själv. Ingen myndighet gör det. Oavsett om det låg på kommunerna eller någon annan (...) Viktigt med de andra bitarna. Det är inte bara ett arbete som räknas utan även det som händer innan.”

Kontaktperson, Arbetsförmedlingen

När flera aktörer som rör olika delar av samhället går samman över flera delar i Skåne, lär sig aktörerna av varandras erfarenhet och tankesätt. Behovet finns hos samtliga aktörer att samverka med andra organisationer, vilket kan se olika ut i praktiken. Exempelvis för ideell sektor, som har ett behov av nya

deltagare men har svårt att nå ut till människor som kan vara intresserade av deras verksamhet, eftersom de inte har kunskapen om vart den målgruppen finns. Detta gör att det sker en ”win win-situation” genom matchningarna, eftersom Arbetsförmedlingens klienter genom kontakten med föreningarna, får delta i aktiviteter utifrån intresse och för att få kunskaper i svenska språket. Behov från båda sektorer möts därmed och i slutändan tjänar samtliga organisationer på samverkan inom etableringen. Det gör också att synergieffekter nås som inte hade existerat utan en tydlig samverkan mellan aktörerna. I längden kan det även innebära att deltagaren erbjuds praktikplats eller anställning i föreningen efter avslutad aktivitet, såsom hjälptränare i en idrottsförening. En deltagare kan exempelvis behövas i aktiviteter där flera ensamkommande redan finns representerade, där deltagarens modersmål kan hjälpa föreningarna med organiseringen av aktiviteten.

Den naturliga synergieffekten sker dock redan under aktiviteten, utifrån deltagarens upplevelser och erfarenheter. Detta kallas av flera intervjupersoner för en ”ringar på vattnet-effekt”. Effekten innebär att ytterligare sociala värden skapas genom samverkan i NAD och de delar som aktörerna bidrar med. För ideella föreningar som vill förbättra integrationen i samhället men inte har någon naturlig väg in, skapar samverkan en naturlig ingång för. Föreningarna får också en tydligare uppfattning om vilka behov som finns hos målgruppen och hur de behöver anpassa sin verksamhet för att möta behoven. Föreningarna når ut till sin målgrupp genom Arbetsförmedlingen och myndigheten når ut till kontaktytorna för föreningar med intressanta aktiviteter, genom föreningssamordnarna från ideell och idéburen sektor. Det skapas nya kontaktytor vilka förkortar sträckan in i samhället för nyanlända inom ramen för etableringsplanen.

Organisationsidentitet

Exempel som har uppkommit i intervjuerna är att kontaktytorna kring nyanlända och idéburna och ideella föreningar möts, med hjälp av resurser i form av personal och finansiering, från de organisationer som ingår. De olika sektorerna håller i den första kontakten med antingen nyanlända som kan vara intresserade av verksamheten eller med intressanta föreningar. Uppdelningen gör att arbetet flyter på utan extraarbete, kontaktsvårigheter och administration som skulle ta onödig tid och energi för endast en organisation. Ett citat från en intervjuperson som presenteras nedan förklarar hur ideell och idéburen sektor bidrar med ett ytterligare värde till nyanlända.

”Arbetsförmedlingen kommer aldrig att kunna göra det själv – få ut personer långsiktigt i arbete. Fattas en del i rustningen som man får för att bli klar för ett arbete (...)”

Kontaktperson, Arbetsförmedlingen

Utan samverkan mellan organisationerna skulle en aktör annars behöva ordna både kontakten med intresserade deltagare och föreningar som passar för individen samt samordna mellan dessa parter innan, under och efter aktiviteten. Nu arbetar varje aktör istället med sin del i projektet, som aktören kan och känner till, vilket innebär en naturlig första kontakt med dennes målgrupp i samverkan. Arbetsförmedlingen informerar sina klienter och rekommenderar NAD till personer som hör till målgruppen samt att förenings-samordnarna har stor kunskap om och kontakter till föreningarna i området. En naturlig uppdelning i NAD anses mycket värdefull och effektiv av aktörerna, vilket en intervjuperson förklarar på följande sätt:

”Samordnarna: kontakterna till föreningarna och deras kunskap. Har någon sorts förankring till ideella sektorn och kunskap och koll på hur allt håller ihop. Värdefullt att de håller första kontakten. (...) Arbetsförmedlingen: vi har tillgång till alla som tillhör målgruppen och det gör att man kan nå allihop och vet vilka alla är (...)”

Kontaktperson, Arbetsförmedlingen

I intervjuerna har det framkommit att alla olikheter i de samverkande organisationerna tillsammans skapar en bättre helhet, det vill säga att synergieffekter sker genom samverkan i projektet. Vid samverkan med andra aktörer kan organisationerna göra starkare insatser och bättre lösningar som leder till bättre resultat. Detta gäller i synnerhet för olika typer av samhällsutmaningar som aktörerna möter gemensamt.

4. Analys

I litteraturen beskriver Danermark (2000) tre faktorer som alla behöver lyftas fram och diskuteras av aktörerna i samverkan för att det ska kunna leda till lyckade resultat.

- Aktörer som samverkar har olika utbildning och erfarenhet samt ser olika lösningar.
- Aktörerna har olika typer av formella och informella regler att förhålla sig till, såsom lagstiftning och interna direktiv i den egna organisationen.
- Aktörerna möter frågan/problemet från olika organisatoriska nivåer och positioner.

Samtliga tre faktorer har lyfts fram och diskuterats av intervjupersonerna som både för- och nackdelar rörande samverkan i NAD-projektet. Aktörernas olikheter och skillnaderna i den organisatoriska kontext där aktörerna och det regelverk som dessa behöver följa, verkar leda till svårigheter gällande samverkan när oförståelse för olikheterna existerar. Trots det har många intervjupersoner lyft fram att olikheterna bidrar med möjligheter och skapar nya lösningar, vilket behövs i denna typ av arbete när aktörerna tillsammans kan se problemet på ett nytt sätt. Det är viljan att förstå som blir grunden för dessa möjligheter. Resonemanget beskrivs också som en förutsättning i forskningen om sociala innovationer, vilket innebär att existerande idéer och tankar används på nya sätt med olika aktörers erfarenhet (Mulgan med flera, 2007). Majoriteten av intervjupersonerna har ändå lyft fram vikten av diskussion av sådana frågor, vilket stämmer överens med hur Danermark (2000) resonerar kring faktorerna.

Mjuka värden som faktorer i samverkan

Kategoriseringen samlar faktorer som rör personer, kunskap, värdebalans och ömsesidighet i samverkan. Faktorerna kallas tillsammans för mjuka värden, vilket kan liknas vid Beer och Eisenstats mjuka element/delsystem (Sveningsson & Sörgärde, 2012).

Personberoende

Många av de intervjuade aktörerna har lyft fram vikten av det som jag har valt att kalla ”personberoende”, det vill säga att de handläggare som finns med i projektet själva har ett eget personligt engagemang i föreningslivet. Danermark och Kullberg (1999) kallar bland annat detta för de ”inre faktorerna” i samverkan. Precis som påvisats tidigare i beskriven fallstudie av NAD, påverkar motivationen och delaktigheten hos personerna som ingår, framgången i projektet. Det är en tydlig uppfattning att de personer som har ett personligt engagemang i den verksamhet som ideell sektor ägnar sig åt också har en förståelse för vad verksamheten leder till och hur viktigt det är för deltagarna att ha med föreningsaktiviteter i sin etableringsplan. Det är sådana eldsjälar bland privatpersoner, som är en viktig drivkraft för sociala innovationer i samhället (Mulgan med flera, 2007). Handläggarna på Arbetsförmedlingen ökar förståelsen och sprider informationen kring föreningslivet hos sin myndighet, till sina kollegor och sina klienter. Begreppet samhällsansvar behandlades i intervjusvaren, vilket också diskuteras av Lindberg (2009), som ett moraliskt och ideologiskt argument till samverkan, att samtliga aktörer känner ett ansvar över frågan. Att detta har lyfts fram av flertalet personer i projektet visar på betydelsen av att samtliga aktörer ser sin beskärda del i uppdraget och därför frivilligt ansluter sig till verksamheten. Vid förklaringen av sociala innovationer och dess innebörd, talar flera av aktörerna om den gemensamma samhällsutmaningen som dessa tillsammans står inför och tillsammans hittar nya lösningar på. Synen på sociala innovationer kan definieras som det gemensamma ansvaret som samtliga aktörer behöver känna inför uppgiften, för att vilja bidra till dess framgång. Uppfattningen om det som framkommer i empirin, kan också kopplas till en annan drivkraft för framväxten av sociala innovationer, nämligen organisationerna i samhället (Mulgan med flera, 2007). Samhällets organisationer behöver, enligt Mulgan et al. (2007) känna ett medansvar för framtiden och chefer inom organisationerna behöver engagera sig för att sociala innovationer ska nå framgång. Detta resonemang visas tydligt i empirin, att NAD:s aktörer vill bidra för att lösa det gemensamma samhällsproblemet och att organisationerna samt cheferna inom dessa är engagerade och ser det som sitt ansvar.

Kunskap

TVå begrepp som har uppkommit vid flertalet intervjuer är ”metodutveckling” och ”lärande”. De innebär att väsentliga delar i samverkan som ansvar, kunskap och arbetssätt i projektet, utvecklas under tiden som det fortskrider. I tidigare forskning visas det att rutiner och arbetssätt i existerande organisationer som ingår i samverkansformen, behöver utvecklas och förbättras, vilket stämmer överens med aktörernas syn på NAD som projekt. Lindberg (2009) beskriver detta fenomen som att det tar tid, vilket det också behöver göra. Att tidsperspektivet och vikten av utveckling är något som kontinuerligt uppkommer i intervjuvären, visar att det är en faktor som spelar stor roll i praktiken för NAD-projektet. Lindberg (2009) pekar också på argumentet om kunskapsspridning som spelar stor roll när det handlar om innovationsprojekt, vilket även tydligt visar sig i NAD-projektet. Det lärande projektet har som mål att sprida informationen kring NAD som metod och verkar som ett pilotprojekt för andra aktörer, vilket banar väg för liknande satsningar inom etablering och integration. Tiden det tar att göra sådana förändringar i organisationerna och i systemet, ses därför inte som ett hinder i samverkan, utan ett nödvändigt arbete för att kunna nå framgång och lära av tiden som går. Att utvecklingen sker kontinuerligt med arbetet gör att aktörerna tillsammans lär sig och finner nya och bättre lösningar för att hantera problem som uppkommer. Metodutvecklingen i NAD skapar därmed ett mer tillåtande klimat för sociala innovationer att utvecklas och växa i (Mulgan med flera, 2007), vilket är särskilt viktigt när det gäller innovationsprojekt. Ett problem som dock kan uppkomma, utifrån min analys, är att aktörerna i projektet själva innehar denna kunskap och erfarenhet och tar den med sig om de lämnar sina uppdrag. Kunskapen som framgångsfaktor i samverkan, behöver därför spridas mellan aktörerna och på så vis stanna inom projektet, oavsett vilka medlemmar som kvarstannar under projektets gång. Det behövs för att verksamheten ska kunna leda till lyckade resultat och att metodutvecklingen ska kunna fortsätta med en kvarvarande erfarenhet från de personer som har ingått i projektet.

Ömsesidighet och värdebalans

I flera intervjuer har aktörerna lyft fram att den absoluta nödvändigheten för att kunna arbeta med sociala innovationer och med etablering/integration, är att arbeta tillsammans över gränserna. Begreppen ”ensam är inte stark” och ”starka olikheter skapar en bättre helhet”, har bland andra upp-

kommit i intervjuerna kring diskussionen om varför samverkan behövs i sådana projekt. I nätverksteorin kallas detta för ”reciprocal interdependence” (Keast med flera, 2014), vilket innebär att *aktörerna är ömsesidigt beroende av varandra*. Aktörerna i NAD är naturligtvis beroende av de särskilda fördelar som varje organisation bidrar med i form av kontaktytor till föreningar och deltagare, resurser i form av personal och pengar samt det övergripande ansvaret som NÄTVERKET har. Förutom sådana tydliga organisatoriska fördelar finns det även en medvetenhet hos aktörerna om att samverkan framförallt behövs för att kunna arbeta med frågan från olika håll och inom samtliga sektorer. Det är helt enkelt inte möjligt att hantera integrationsfrågan ensam, oavsett vilken organisation som arbetar med den, enligt samtliga aktörer som har intervjuats. Vetskapen om det leder därmed till ett bättre arbete och en bättre samverkan, det vill säga att frivillighet och viljan att skapa något bättre gemensamt, är viktiga faktorer. Det är uppenbart för samtliga personer som har intervjuats att alla aktörer som ingår i projektet behövs för att det ska kunna leda till positiva resultat. Vetskapen om behovet av aktörerna i NAD-projektet, kan liknas vid nätverksteoriens syn på samverkan i arbetet med social hållbarhet, vilken är nödvändig för att positiva effekter ska uppnås av offentlig sektor policys inom området (Walker & Hills, 2012). Eftersom Arbetsförmedlingen är samordnande myndighet för etableringsplanen, krävs samverkan och engagemang från andra aktörer för att beslutet gällande etableringen ska ge positiva utfall. Sådana goda effekter leder till synergieffekter, vilka uppnås genom samverkan (Lasker med flera, 2001). Empirin pekar på att sådana synergieffekter uppnås i NAD-projektets samverkan, både genom större sociala vinster för den enskilde som deltar i aktiviteten men också möjligheter längre fram till en praktikplats eller anställning som kombinerar intresse och sysselsättning för individen. Förutom att deltagarna vinner på samverkan mellan organisationerna, gör de enskilda aktörerna som ingår i projektet också det. Samverkan i NAD med de olika aktörer som ingår, kan även upplevas förändra klimatet för opinionsbildning inom integrationsområdet, vilket skapar nya tankesätt (ibid.).

Samtliga aktörer som ingår i projektet har således alla något att vinna på syftet och målet: Att förbättra och förenkla integrationen för nyanlända i svenska samhället. Föreningarna behöver deltagare till sin verksamhet och även få en naturlig väg in till arbetet med integrationen. Arbetsförmedlingen behöver finna föreningar som vill ta emot deltagare och föreningssamordnarna vill arbeta med en god integration som mål och behöver därför

kontakt med både myndigheten och föreningarna. NAD-projektet ger också inspiration till liknande projekt som aktörerna kan initiera eller ingå i. Det är detta som i empirin kallas för en ”win win-situation” eller ”ringar på vattnet-effekt”, vilken uppstår genom NAD. Brinkerhoff (2002) kallar det för existensen av en ”värdebalans”, vilket innebär att framgången i samverkan beror på att aktörerna behöver gynnas likvärdigt av att samarbeta. Detta kan också kopplas till att samverkan i NAD bygger på en horisontell relation mellan aktörerna, en lärande organisation där parterna kan bygga och utveckla arbetet tillsammans utan en organisation som står högre i rang än de andra och bestämmer hur arbetet ska utföras (ibid.). Den horisontella relationen mellan aktörerna medför troligen att värdebalansen kvarhålls i projektet och att parterna fortsätter att gynnas på ett likvärdigt sätt, när de tillsammans utvecklar arbetssättet under samverkansformen. Genom att det finns möjligheter att påverka hur varje aktör själv kan arbeta i sin roll, blir det lättare att förvalta värdebalansen, samt att se arbetet som mer långsiktigt (ibid.). Eftersom det för många aktörer handlar om en frivillig samverkan, krävs värdebalansen som en faktor, för att aktörerna ska vilja ingå i projektet.

Förtroende

Lindberg (2009) talar om att aktörerna i samverkan behöver ha legitimitet från sina kollegor och chefer för att nå framgång, det vill säga att arbetet i samverkan måste vara accepterat av dessa. Det är tydligt i NAD-projektet att personerna som ingår i samverkan, ser legitimiteten som en viktig faktor och att det stora handlingsutrymmet och mandatet som aktörerna innehar visar att deras erfarenhet och omdöme är väl ansett av andra. Många av de intervjuade aktörerna har lyft fram att de i projektet litar på varandras omdöme på grund av deras ställning, kunskap och erfarenhet samt att det medför nya sätt att arbeta på. Respekten för andra aktörers åsikter och kompetens att kunna utföra uppgiften, är absolut avgörande för att kunna nå förtroende mellan parterna, enligt Lindberg (2009), vilket även stämmer in på NAD-fallet. Acceptans och legitimitet hos andra, i kombination med gott handlingsutrymme och mandat, verkar därför vara en faktor som främjar samverkan mellan aktörerna och gör att de kan utföra arbetet på ett självständigt sätt utan misstroende eller onödig kontroll av varandra. Känslan av självständighet i arbetet, vilken har beskrivits av samtliga av de intervjuade aktörerna i arbetsgrupperna, tyder också på ett gott förtroende dem emellan, att deltagarna litar på sina kollegors bedömning och vice versa. Likt

resonemanget i litteraturen (Kastberg, 2016), har aktörerna också lyft fram hur graden av förtroende till kollegorna och vice versa, leder till mindre komplexitet i arbetssättet och när beslut ska fattas. Att kollegor och chefer har ett förtroende för den enskildes arbete och bedömning, uppfattas som en nödvändighet i förhållande till arbetstiden och resultaten. Självständigheten leder därmed till ett mer effektivt arbete och som i Luhmanns argument (ibid.), lägre transaktionskostnader i projektet när det inte behövs kontroll av varandra.

Hårda värden som faktorer i samverkan

Hårda värden innefattar faktorer som rör organisationernas struktur och verksamhet, styrningen av organisationerna, utvärderingar, samt projektets formellt uttalade syfte, mål och aktörernas ansvarsområden. Kategoriseringen kan liknas vid Beer och Eisenstats (Sveningsson & Sörgärde, 2012) hårdare delsystem i organisationer.

Organisationsstruktur

När det gäller tvärssektoriell samverkan som i NAD-projektet, kan det röra sig om stora skillnader mellan organisationernas strukturer. Bland annat har det i intervjuerna uppkommit att språket som aktörerna använder sig av skiljer sig åt mellan sektorerna, eftersom anställda inom Arbetsförmedlingen använder sig av så kallat ”myndighetspråk”. Detta är en faktor som kan försvåra samverkan mellan aktörerna i projektet, vilket också diskuteras av Lindberg (2009). Det kan leda till missförstånd mellan sektorerna, som endast uppkommer på grund av skilda språkbruk dem emellan eller att aktörer från ideell sektor kan uppleva samtalet som onödigt byråkratiskt och komplicerat. Även andra delar av organisationens struktur, arbetssätt och kultur kan skapa svårigheter för samverkan. Vid intervjuerna har det främst talats om två värden mellan sektorerna som kan krocka vid arbetet: Frivillighet och fyrkantighet, när den ideella sektorn möter en myndighet. Arbetssättet och beslutsfattandet hos myndigheten kan också uppfattas som fyrkantigt och byråkratiskt av föreningar, eftersom en mer stressad arbetssituation och andra förhållningsregler gäller för aktörerna på Arbetsförmedlingen. Att handläggarna på myndigheten exempelvis behöver uppgifter om förändringarna som sker i NAD-aktiviteter, för att kunna se över den nyanländas ekonomi, kan ses som skillnader i informella och formella regelverk enligt Danermark (2000). En förståelse för hur den andra sektorn ser ut och arbetar, är således

en mycket viktig faktor för organisationerna som ingår i samverkan, enligt intervjupersonerna. En tydlighet i arbetet i form av kommunikation och dialog, leder till ett sådant samförstånd och till ett självständigt arbete. Tydlighet blir även viktigt kring vad som är projektets mål, syfte och vilket ansvar samtliga aktörer har i arbetet.

Syfte, mål och ansvar

I intervjuerna var merparten av aktörerna överens om att tydlighet i projektets syfte, mål är mycket viktigt för ett gott arbete. Det går att koppla till teorin kring vetenskapen om att aktörerna samverkar om något (Danermark, 2000). Detta "något" behöver vara tydligt och lika för de parter som ingår i samverkan. Vid vaga eller skilda syften går det inte att samverka, eftersom aktörerna inte önskar uppnå samma sak med samverkan, vilket inte heller leder till goda resultat. Att det ändå fanns vissa meningsskiljaktigheter i empirin kring ämnet kan möjligen förklaras av att arbetet och relationen mellan personerna i olika knypunkter har pågått olika lång tid och skiljer sig åt. Lindberg (2009) diskuterar tidsperspektivet i den mening att ett för kort tidsperspektiv i ett projekt kan leda till att aktörerna inte hinner få en tydlig bild av hur syfte, mål och ansvar är fördelat inom projektet, vilket verkar överensstämma med NAD-projektet. Aktörerna som har intervjuats verkar övergripande ha en tydlig bild av hur mål, syfte och ansvar är fördelat i NAD-projektet. En av intervjupersonerna lyfte fram att hen inte kan arbeta med föreningar som har en "dold agenda" med projektet, vilket blir en faktor vid val av föreningar för aktiviteter. Många av intervjupersonerna menade att syfte, mål och ansvar kan uppfattas vara otydligt för Arbetsförmedlingens handläggare, vilka har en annan typ av roll i projektet. Deras roll är inte direkt representerad i projektet men samtidigt informerar handläggarna om NAD och hittar intresserade klienter till projektet, genom kommunikation med NAD:s kontaktperson på myndigheten. Om handläggaren på myndigheten ser syftet i samverkansformen som vagt, blir det också svårt för handläggaren att bryta ned syftet till konkreta mål, vilket Danermark och Kullberg (1999), har nämnt. Konkreta mål kan exempelvis ses som det arbete handläggaren behöver utföra för att NAD ska nå framgångsrika resultat och bibehålla en fungerande verksamhet. Kort och gott, om handläggaren inte ser syftet med projektet, försöker denne inte heller aktivt leta efter deltagare till aktiviteterna. Handläggaren informerar inte heller om NAD, eftersom syftet inte är tillräckligt tydligt och känt för att kunna vidareförmedla till andra. Handläggaren uppfattar därmed

inte sitt eget ansvar eller vad projektets aktörer förväntar sig av denne. Otydligheter i syfte, mål och ansvarsfördelning kan därför uppfattas som en faktor som hindrar samverkan. Det kan dock diskuteras om handläggarna på Arbetsförmedlingen ska ses som aktörer i NAD:s samverkansform, eftersom dessa inte är direkt upptagna eller representerade genom arbetstid i projektet. Oavsett hur deras ställning i projektet ska betraktas har handläggarna ändå en avgörande påverkan på resultaten, vilket kräver deras medverkan, kontakter och engagemang. Dock har de intervjuade aktörerna lyft fram att ansvaret över vissa uppgifter kan ligga i ”gränslandet” och att det därför är viktigt att vara flexibel i detta skede i projektet. Flexibiliteten leder också till att nya lösningar och arbetssätt kan visa sig, under projektets gång.

Styrning

När aktörerna pratar om styrning har både begrepp som ”flexibel” och ”låt gå-styrning” förekommit i intervjuerna som genomförts. I NAD-projektet lyfter dock aktörerna fram vikten av sitt omfattande beslutsmandat och handlingsutrymme i samband med den flexibla styrningen. Det innebär att en lägre nivå av styrning är accepterad i projektet och till och med kan ses som en fördel, eftersom handlingsutrymmet och beslutsmandatet är så pass utbrett, vilket ger aktörerna möjligheten att själva styra sitt arbete. Detta strider delvis mot Danermarks (2000) resonemang kring att ledningen bör inneha en aktiv ställning genom hela perioden för arbetet. Flera personer har dock framfört att det fortfarande finns styrning i grunden att luta sig emot om det behövs samt att aktören alltid kan vända sig till sin chef om något är oklart i arbetet. En styrning som grund och vägvisare för projektet, men utan att försvåra aktörernas dagliga arbete, finns därmed i NAD. En av fördelarna som har belysts med att ha en flexibel styrning i projektet, är att utifrån den arbetstiden som aktörerna kan lägga på NAD, behöver varje aktör kunna arbeta självständigt för att fokusera på kärnverksamheten. Det självständiga arbetet som aktörerna kan utföra genom den mer flexibla styrningen, är avgörande för att nå de resultat som önskas i form av uppstart av aktiviteter. Även metodutvecklingen i projektet tillåts mer i en sådan arbetsmiljö. Den allmänna uppfattningen om styrning enligt intervjuerna, kan tolkas som att inom liknande projekt kring sociala innovationer, behöver det finnas lösare ramar för hur arbetet ska gå till i och med att synen på hantering av problem kan ändras med tiden.

Utvärdering

När det gäller utvärdering av projektet är det många av aktörerna som talar om utvärderingarna som görs av deltagarna efter avslutade aktiviteter. De flesta av aktörerna är överens om att utvärderingarna haltar något i utförande och omfattning men samtidigt förklaras detta av att kärnverksamheten måste få ta så mycket projekttid som möjligt. Bristen i utvärderingarna kan tydas som att tid och värde i projektet krockar. Samtliga aktörer är överens om att utvärderingar av deltagarnas upplevelser efter avslutade aktiviteter och även de utvärderingar som föreningarna själva gör, är mycket viktiga. Dock är aktörerna även överens om att det inte finns utrymme tidsmässigt i projektet att spendera på uppföljning, vilket gör att utvärderingarna inte prioriteras av aktörerna. Mer omfattande utvärderingar skulle därmed kunna ses som en hindrande faktor för samverkan, då tiden för detta inte är tillräcklig. Många aktörer lyfter också fram att det är svårt att göra sådana utvärderingar i nuläget, när resultaten ofta visar sig längre fram i tiden. En ytterligare anledning som uppkommit gällande bristerna i deltagarutvärderingar, är de logistiska svårigheterna för samordnarna att finnas på plats ute hos föreningarna när utvärderingarna sker. Lindberg (2009) diskuterar också svårigheter kring att kunna koordinera och administrera aktiviteter vid skilda geografiska platser, vilket ses som en faktor som hindrar samverkan. Kopplingen mellan litteratur och fallstudien förklarar således hur utvärderingen, som en delaktivitet som behöver samordnas mellan aktörerna, ej fungerar på ett tillfredsställande sätt, vilket skapar bristfälliga resultat för delaktiviteten.

En kombination av mjuka och hårda värden som faktorer i samverkan

Organisationsidentitet

Organisationsidentiteten ses som mer övergripande och innefattar både hårda och mjuka värden som samverkansfaktorer. Identiteten liknas vid organisationens kärna och kan bland annat handla om individuella medarbetare, trovärdighet och legitimitet utåt sett, organisationsstorlek och ekonomiska resurser (Brinkerhoff, 2002). Organisationernas unika kompetenser och särskilda fördelar inom verksamheten gör organisationerna till naturliga samarbetspartners, eftersom det finns ett behov av sådana fördelar inom projektet.

I empirin beskrivs hur samtliga organisationer som ingår i projektet har något specifikt att bidra med till samverkan, vilket Brinkerhoff (2002) kallar för organisationsidentiteten, det vill säga att kärnan i organisationen skiljer aktörerna åt. Kontaktytorna hos deltagare och föreningar lyfts fram i empirin som särskilda fördelar som samverkan bidrar med i NAD-projektet. Fördelarna skapar naturliga ingångar till de grupper som projektet vill nå och behöver nå för ett gott arbete. Fördelarna i identiteten blir således avgörande för projektets framgång och en förutsättning för att kunna ha en fungerande verksamhet där samtliga parter kan bidra med de delar som behövs i projektet. Arbetsförmedlingen är en stor myndighet, vilken innehar resurser och regelrätt stöd för aktiviteter inom etableringsplanen, vilket ger legitimitet uppifrån och ramar för insatserna som utförs inom NAD-projektet. Myndigheten har också ett politiskt beslut i ryggen om att ansvara för etableringsplanen och hur den ska utformas. Den ideella sektorn har kunskap om och kontakter med föreningslivet inom det lokala området, vilket Andrews & Entwistle (2010) menar gör att målgruppens intressen kan tillvaratas och förstås. Genom kunskapen som föreningssamordnaren har om andra ideella föreningar, tas också hänsyn till deras verksamhet, vilket innebär att förutsättningar och samverkan kan utformas med detta i beräkning (ibid.). Samverkan mellan myndigheten och den ideella sektorn skapar därmed en kombination av ett större nationellt perspektiv och det mer lokala perspektivet. I samverkan mellan sektorerna skapas också en kombination av värden som ingår, vilket skapar en social innovation i sig när aktörerna arbetar över gränserna. Andra aktörer i NAD-projektet bidrar också med resurser i form av tid, pengar och personal, vilket krävs för att arbetet ska kunna fortsätta och utvecklas framåt.

5. Slutsatser

Syftet med rapporten är att öka förståelsen kring gränsöverskridande samverkansformer gällande sociala innovationsprojekt för etablering av nyanlända och fokus var, enligt vald frågeställning, att se till faktorer som främjar respektive hindrar sådana samverkansformer. Social innovation behövde förtydligas som begrepp och hur bakgrunden till begreppet sett ut. För att bidra med forskning inom området behövdes också en beskrivning göras om hur framväxten av sociala innovationsprojekt uppstår och ser ut samt att ett exempel djupgående skulle undersökas. Det har gjorts genom fallstudien av NAD-projektet kring samverkan gällande etablering av nyanlända i Skåne. Många kopplingar har kunnat göras mellan teori och praktik, vilket innebär att intervjuade aktörer har kunnat peka på liknande faktorer i samverkan, som har lyfts fram i litteraturen.

Ett intressant perspektiv som har uppkommit genom analysen av empiri och teori, är att dessa belyser liknande begrepp som betydelsefulla faktorer i samverkan, men överensstämmer nödvändigtvis inte i huruvida faktorerna ses som positiva eller negativa för samarbetet. Danermark och Kullberg (1999) samt Lindberg (2009) beskriver bland annat skillnader i organisationsstrukturer, arbetssätt, synsätt som svårigheter i samverkan, medan aktörerna i NAD ofta anser att sådana skillnader ofta kan leda till nya intressanta lösningar och idéer. Argumentationen från de intervjuade personerna medför en förutsättning att aktörerna behöver ha förståelse för den andra sektorn och hur den fungerar, vilket leder till att viljan att förstå blir avgörande för ett gott samarbete. Resonemanget kan förklaras genom forskningen kring sociala innovationer, vilken belyser grunden i social innovation som nya korssektoriella överbyggningar mellan aktörer och att flera aktörer tolkar problem på ett nytt och kreativt sätt (Mulgan med flera, 2007). Sådana ”kreativa krokar” mellan aktörer kan anses vara välbehövligen för idéer att växa med och en förutsättning för att kunna arbeta med gemensamma samhällsutmaningar. Social innovation som begrepp innebär ofta att nya gränsöverskridande samarbeten tillsammans skapar en lösning på existerande samhällsproblem, i NAD:s fall gäller det integrationen. Det kan således anses utmärkande för

sociala innovationsprojekt, att skillnader mellan organisationerna som ingår i samverkan anses vara främjande och inte hindrande för arbetet, vid förståelse av skillnaderna.

Empirin lyfter främst fram de mjuka samverkansfaktorerna i NAD: Viljan att förstå varandra, kunskap, engagemang, ömsesidighet, förtroende och frivilligheten till samverkan. Faktorerna är troligtvis så pass viktiga eftersom NAD som projekt behandlar en gemensam samhällsutmaning där organisationerna behöver varandra för att kunna nå lyckade resultat. Det är således viktigt att förstå verksamheterna hos andra organisationer som ingår i samverkan och även att kunna kompromissa vid skillnader. Det gäller även att samtliga aktörer förstår vikten av satsningarna nu och inser att det är i framtiden som insatserna kommer visa tydliga mätbara resultat för deltagarna, vilket kräver en förståelse för föreningslivets betydelse för individen. Dessa tydliga resultat som kommer att visa sig i framtiden, går dock inte att se nu, på grund av att utvärderingarna som görs av aktiviteter och deltagare, inte kan visa detta. Således behövs en förståelse om att satsningarna sker nu men att de långsiktiga resultaten visar sig senare, vilka dock inte går att mäta enligt de utvärderingar som sker nu. Det direkta värdet sker fortfarande för individen under aktivitetens gång, gällande förbättrad hälsa, nätverksskapande och ökade kunskaper i det svenska språket. Även de hårda värdena är viktiga att diskutera, som exempelvis hur organisationsstrukturen påverkar samverkan. Dock anses denna faktors största betydelse för samverkan bero på huruvida aktörerna i NAD har en vilja att förstå varandras verksamheter och se vad olikheter och krockar kan leda till för resultat. Det blir därmed framförallt en mjuk faktor som även påverkar strukturen, att förstå och nyttja skillnaderna snarare än att skillnaderna blir hämmande för arbetet. Organisationsidentiteten hos aktörerna som ingår i NAD, blir också avgörande för framgången i projektet. Eftersom samtliga aktörer behöver varandra och varandras specifika fördelar, är således aktörerna ömsesidigt beroende av varandra. Att kunskapen och engagemanget hos aktörerna som ingår i samverkan är så väsentliga för NAD:s framgång, beror troligen också på att sådana värden leder till utveckling och därmed framgång i projektet. Flertalet aktörer som har intervjuats har lyft fram faktorerna som avgörande för resultaten och hur arbetet löpande har kunnat förbättras utifrån dem. I samverkansformer där nyckelpersoner kan tillkomma och bytas ut, är det viktigt att sträva efter att sådan kunskap också förvaltas och bibehålls i projektet, enligt min analys. Är kunskapen bunden till varje enskild aktör, kan det innebära att kunskapen

försvinner från projektet, när aktören lämnar NAD. Det är således av vikt att dela kunskap och ständigt utveckla arbetet, inom och utanför projektet, för att bana väg för liknande projekt och satsningar inom området. Som nämndes i det inledande kapitlet är nyttan av innovationen lika med hur informationen sprids till andra och vilket nyhetsvärde innovationen får i samhället (IVA, 2010). Nyhetsvärdet som skapas genom NAD är därmed avgörande för den sociala innovationens framgång och för att andra organisationer inom området ska adaptera den. Kunskapen, som en faktor i samverkansprojektet, behöver således förmedlas och förvaltas för att kunna leda till utveckling inom och utanför NAD. Aktörerna i NAD ser också en långsiktighet i arbetet och att behovet av satsningarna kommer att kvarstå efter projektiden, vilket innebär att arbetet bör fortskrida i någon form. För att detta ska ske, behöver kunskapen och spridningen av den, kontinuerligt fortsätta.

Många av aktörerna har lyft fram det självständiga arbetet som en förutsättning för att kunna arbeta på det sätt som krävs inom NAD. Självständigheten har inneburit att styrningen behövt vara flexibel och således att förtroende måste finnas för aktörernas arbete. Att lita på varandras omdöme i arbetsgrupperna har diskuterats av många av intervjupersonerna, vilket hänger ihop med kravet på att kunna arbeta självständigt. Att aktörerna har respekt för varandras kunskap, kompetens och erfarenhet leder till att samtliga kan arbeta självständigt med sina uppgifter och att förtroende för varandra skapas, vilket även Lindberg (2009) resonerar kring. Eftersom NAD fortfarande drivs i projektform är det nödvändigt att ha mer flexibla ramar, utan hårdare gränsdragningar, för att ett sådant arbete ska vara möjligt. Forskningen kring den sociala innovationens framväxt lyfter fram att det måste finnas en yta för utveckling av innovationerna, som innebär att metodutveckling under arbetets gång, är en absolut nödvändighet vilket aktörerna har framfört vid intervjuerna. Eftersom projektet kan ses som ett pilotprojekt och en ledstjärna för kommande projekt, skapar NAD en plattform för dessa att växa fram, vilket stämmer överens med den sociala innovationstanken. Även att den sociala innovationen sprider innovationskraft men också ger upphov till nya innovationer i sig själv (Mulgan med flera, 2007), har påvisats genom studien. I mer etablerade och fasta verksamheter är det troligt att mer styrning och kontroll behöver finnas när ramarna för arbetet har skapats. Dock innebär troligen det att den sociala innovationen redan har skapats och etablerats i samhället. Det resonemang som förts i tidigare forskning kring samverkan, att tydlighet i arbetet genom bland annat en aktiv styrning är positivt, strider

därmed delvis mot synen i NAD-projektet. Även om en tydlighet behöver finnas i vad aktörerna ska utföra i projektet, måste dessa kunna utföra sitt arbete på ett självständigt sätt. Följande är således en slutsats kring vad som utmärker sociala innovationsprojekt: Att utveckling och lärande är de största framgångsfaktorerna och kreativa krockar mellan aktörerna inte bör ses som ett hinder, utan snarare ett främjande för samverkan och arbetet som aktörerna gör tillsammans.

Utifrån NAD som projekt dras slutsatsen att mjuka värden är de allra viktigaste samverkansfaktorerna för att nå lyckade resultat i sociala innovationsprojekt. Utveckling, kunskapslyft och även kunskapsspridning kan bana väg för andra liknande projekt men också att NAD, som samverkansform fortsätter att förbättras och skapa ännu bättre resultat för integrationsfrågan. Återigen, eftersom NAD fortfarande är ett projekt, behöver lösare ramar existera för att finna nya lösningar. Ett öppet klimat skapar därmed det tillåtande klimat som behöver finnas för att sociala innovationer ska utvecklas och nå sin yttersta potential i samhället, vilket görs genom kreativa krockar mellan olika aktörer.

Utifrån slutsatser som dragits i rapporten, blir ökade kunskaper om samverkan i sociala innovationsprojekt, mitt bidrag till forskningen. För att undersöka sådana projekt och vilka faktorer som påverkar samverkan mellan aktörerna som ingår, går det inte att endast utgå från samverkansteori. Innovationers framväxt och i synnerhet sociala innovationer, kräver andra spelregler för gränsöverskridande samverkan mellan organisationer, vilka bland annat grundar sig på flexibilitet, kreativitet och kunskap. Förevarande rapport bekräftar att förståelse för övriga aktörer och betydelsen av gemensamma referensramar är viktigt för samverkan inom social innovation. Skillnaderna som finns mellan organisationerna behöver diskuteras, men i slutändan leder skillnader till nya arbetssätt och lösningar som behövs inom integrationsområdet. Studien belyser även att förtroende och självständigt arbete är förutsättningar för att kunna arbeta på ett tillfredsställande sätt i ett liknande projekt, eftersom tid och värde har stor påverkan på resultatet. Slutligen är kunskap, engagemang och ömsesidighet viktiga delar för att nå framgång, vilka behöver spridas samtidigt som de förvaltas inom projektet, för att undvika att de försvinner med en aktör.

Referenser

Internet

Arbetsförmedlingen. (u.å.).

<http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Var-verksamhet/Etablering-av-nyanlanda.html>. [Hämtad 2016-05-12]

Länsstyrelsen Skåne. (u.å.).

[http://www.lansstyrelsen.se/skane/Sv/manniska-och-samhalle/integration/partnerskap-skane/natverk---aktivitet---delaktighet-\(nad\)/Pages/default.aspx](http://www.lansstyrelsen.se/skane/Sv/manniska-och-samhalle/integration/partnerskap-skane/natverk---aktivitet---delaktighet-(nad)/Pages/default.aspx). [Hämtad 2016-05-10]

Mötesplats Social Innovation. (u.å. A.).

<http://socialinnovation.se/sv/om-oss/bakgrund-2/>. [Hämtad 2016-05-20]

Mötesplats Social Innovation, med hänvisning till: BEPA-rapport:

Empowering people, driving change: Social innovation in the European Union. (u.å. B.). <http://socialinnovation.se/sv/om-oss/val-ar-en-samhallsentreprenor/>. [Hämtad 2016-04-10]

Migrationsinfo. (2016).

<http://www.migrationsinfo.se/migration/sverige/>. [Hämtad 2016-05-25]

Migrationsverket. (2016).

<http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2016/2016-01-01-Nastan-163-000-manniskor-sokte-asyli-i-Sverige-2015.html>. [Hämtad 2016-05-13]

Tryckta källor

Danermark, B. (2000). *Samverkan – himmel eller helvete?* Stockholm: Gothia.

Danermark, B., Kullberg, C. (1999). *Samverkan – välfärdsstatens nya arbetsform*. Lund: Studentlitteratur.

Frankelius, R. & Utbult, M. (2009). *Den innovativa kommunen: lärdomar från åtta kommuner och relevant forskning*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.

Hedlund, G. & Montin, S. (2009). *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press Sweden.

Keast, R., Mandell, M. & Agranoff, R. (2014). *Network theory in the public sector: building new theoretical frameworks*. New York: Routledge.

Lindberg, K. (2009). *Samverkan*. Malmö: Liber.

Sveningsson, S. & Sörgärde, N. (2012). *Organisationsförändring – från ingenjörskonst till tolkning*. I Alvesson, M. & Sveningsson, S. (Red.) *Organisationer, ledning och processer* (s. 231-259). Lund: Studentlitteratur AB.

Artiklar

Alexander, J. & Nank, R. (2009). Public–Nonprofit Partnership: Realizing the New Public Service. *Administration & Society*, 41(3). 364–386, doi:10.1177/0095399709332296

Andrews, R. & Entwistle, T. (2010). Does Cross-Sectoral Partnership Deliver? An Empirical Exploration of Public Service Effectiveness, Efficiency, and Equity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(3). 679-801. doi:10.1093/jopart/mup045

Brinkerhoff, J. M. (2002). Government–nonprofit partnership: a defining framework. *Public Administration and Development*, 22(1). 19–30, doi:10.1002/pad.203

Ferlie, E. & Pettigrew, A. (1996). Managing through networks: Some issues and implications for the NHS. *British Journal of Management*, 7(1). 81–99, doi:10.1111/j.14678551.1996.tb00149.x

Jensen, C., Johansson, S. & Löfström, M. (2013). The project organization as a policy tool in implementing welfare reforms in the public sector. *The international journal of health planning and management*, 28(1). 122–137, doi:10.1002/hpm.2120

Kastberg, G. (2016). Trust and Control in Network Relations: A Study of a Public Sector Setting. *Financial Accountability & Management*, 32(1). 33–56, doi:10.1111/faam.12079

Lasker, R., Weiss, E. & Miller, R. (2001). Partnership Synergy: A Practical Framework for Studying and Strengthening the Collaborative Advantage. *The Milbank Quarterly*, 79 (2). 179–205, doi:10.1111/1468-0009.00203

Læg Reid, P., Sarapuu, K., Rykkja, L. & Randma-Liiv, T. (2015). New co-ordination challenges in the welfare state. *Public Management Review*, 17(7). 927–939, doi:10.1080/14719037

Le Ber, M. & Branzei, O. (2010). (Re)Forming Strategic Cross-Sector Partnerships. *Business & Society*. 49(1). 140–172, doi:10.1177/0007650309345457

Ruuska I. & Teigland, R. (2009). Ensuring project success through collective competence and creative conflict in public–private partnerships. *International Journal of Project Management*, 27(4). 323–334, doi:10.1016/j.ijproman.2008.02.007

Rühli, E., Sachs, S., Schmitt, R. & Schneider, T. (2015). Innovation in Multistakeholder Settings: The Case of a Wicked Issue in Health Care. *Journal of Business Ethics*, Mars 11. 1-17, doi:10.1007/s10551-015-2589-1-

Voorberg, W., Bekkers, J. & Tummers, L. (2015). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*. 17(9). 1333–1357, doi:10.1080/14719037.2014.930505

Walker, R. & Hills, P. (2012). Partnership characteristics, network behavior, and publicness: evidence on the performance of sustainable development projects. *International Public Management Journal*. 15(4). 479-499, doi:10.1080/10967494.2012.761070

Övrigt material

Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA). (2010). *Innovationer, entreprenörskap och tillväxt*. IVA-M 415

Mulgan, G., Tucker, S., Rushanara, A. & Sanders, B. (2007). *Social innovation – what it is, why it matters and how it can be accelerated*. The Young foundation. Oxford: Skoll Centre for Social Entrepreneurship Working Paper.

MSI (på uppdrag av Vinnova). *Social innovation*. (2015). VI 2015:04.

NÄTVERKET. (2014). *Nätverk – Aktivitet – Delaktighet, NAD projektplan 2015–2016*.

Hämtad från: http://natverket.org/wp-content/uploads/Projektplan_nyaNAD.pdf.

Riksrevisionen. *Etablering och integration*. (2015). Rir 2015:17. Riksdagens internttryckeri: Stockholm.

SFS 2010:197. *Lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare*. Arbetsmarknadsdepartementet.

Utbildningsdepartementet. (2003). *Innovativa processer*. SOU 2003:90.

Kommunforskning i Västsverige, KFi, är en organisation som bedriver forskning inom området ekonomi och organisation i kommuner och landsting.

Verksamheten utgår ifrån ett samarbetsavtal mellan kommuner och landsting samt universitet och högskolor i Västsverige. Syftet med samarbetsavtalet är att initiera forskning inom det nämnda området och därmed bidra till att skapa en stark forskningsmiljö.



**KommunForskning
i Västsverige**

Övre Fogelbergsgatan 6
c/o Göteborgs universitet
Box 665
405 30 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se