

En provokativ skrift...

SÅ MYCKET BÄTTRE

Samordningsförbund 2.0

...som manar till handling



Samordningsförbundet
Trelleborg

1. SÅ MYCKET BÄTTRE

Tankar kring Samordningsförbund 2.0

*Det kanske inte är 20 års erfarenheter av samverkan...
utan ett års erfarenhet och 19 års repetition?*

Eva Nilsson Lundmark & Ingvar Nilsson

(eva.lundmark@krutab.se & i.nilsson@seeab.se)

Utanförskapet är omfattande, växande och dyrt

Ingenting är längre som förut.

1.1 Rapporten bakgrund och syfte

Denna rapport är framtagen på uppdrag av samordningsförbundet i Trelleborg och i inledningsfasen samordningsförbundet i Nacka. Bakgrunden är att i dessa två förbund, som i så många andra i landet, finns en begynnande frustration över att allt det goda arbete man utför i förbundens regi inte leder vidare mer än till de enskilda klienter/deltagare man har i sina olika projekt¹.

Samordningsförbunden i Sverige har i sin nuvarande form en tioårig historia. Lagen om finansiell samordning trädde i kraft 1 januari 2004. Under de gångna tio åren har det genomförts ett stort antal framgångsrika samverkansprojekt. Bilden av dagens samordningsförbund och de behov som föreligger skulle kort kunna formuleras som att man har uppnått mängder med bra resultat över landet. Det finns också i samordningsförbunden en god kunskap om hur ett samverkansarbete konkret bör organiseras för att vara framgångsrikt. Men en generell bild är att det går att göra så mycket mer. Det man från de två förbund som är rapportens initiativtagare skulle vilja se inför framtiden är

- En större utväxling av samordningsförbundens arbete hos de olika berörda aktörerna i samhället
- En dialog kring samordningsförbundens ramar och uppdrag – inte minst de avgränsningar som finns eller upplevs
- Ett behov av att involvera fler aktörer i samhället kring detta – inte minst ideella sektorn och det privata näringslivet
- Ett behov av att se samordningsförbunden som en strategisk förändringsaktör då det gäller välfärdsuppdraget

Den här genomförda studien vill i ett första steg skapa debatt för att därefter skapa förutsättningar för förändring. Syftet med detta arbete är att skapa en bild av en ny, mer **strategisk och förändringsskapande roll för samordningsförbunden**.

Vi har lite tillspetsat valt att kalla den historia samordningsförbunden lever med idag 1.0 och den framtid vi ser som önskvärd kallar vi samordningsförbund 2.0². En beteckning som antyder att den förändring vi ser framför oss inte enbart handlar om att förbättra arbetet inom ramen för dagens struktur utan spränga dess gränser, ta ett språng och tänka i termer av helt nya strukturer.

Vi som skriver rapporten har arbetat med samverkansfrågor i 35 år och under denna tid följt, utvärderat, varit bollplank för samt lett i varje fall ett hundratal samverkansprojekt av olika slag. Vi har gjort detta ur lokalt, regionalt och nationellt perspektiv, processmässigt, strukturellt och ekonomiskt. Vi har arbetat med samordningsförbundens föregångare i olika steg den tioårsperiod som föregick dagens struktur för samordningsförbund liksom arbetat med ett antal förbund och samverkansprojekt sedan reformen genomfördes 2004. Det är erfarenheterna av detta arbete som utgör en fond eller referenspunkt för denna rapport.

¹ Vi kommer genomgående i rapporten att kalla de olika samverkansaktiviteter som avser för projekt trots att de inte alltid har just formen av projekt

² Vi är väl medvetna att samordningsförbund 1.0 bara är en sorts teoretisk referenspunkt vi använder oss av för att skapa en tydlig kontrast mot det vi kallar 2.0. Vi vet att ett stort antal förbund redan idag inlett en resa i riktning mot det vi här kallar 2.0

1.2 Samordningsförbundet i ett tioårsperspektiv

Då samordningsförbunden för ett tiotal år sedan växte fram var det efter en lång period av olika former av försöksverksamheter kring samverkan. Vid denna tidpunkt var det ett tydligt fokus på människor som av olika skäl stötts ut från arbetsmarknaden och behövde samordnade rehabiliteringsinsatser för att ta sig in igen. Besluten kring samordningsförbundens roll och uppdrag byggde på det sena 90-talets erfarenheter. Man skulle kunna säga att rehabiliteringsperspektivet var tämligen dominerande³. Likartade tankegångar dyker upp i den statliga utredningen Egon Jönsson som avhandlar samverkansbehovet ur ett socialförsäkringsperspektiv⁴.

Idag är situationen delvis annorlunda på arbetsmarknaden. Utanförskapet har efter 90-talskrisen växt med ett antal procentenheter. Arbetslösheten, för att ta ett exempel, har på något decennium, växt från nivåer mellan 2 % och 3 % till nivåer mellan 5 % och 8 %. För unga har det växt ännu mer.

Idag finns det två dominerande källor till eller rekryteringsbaser för utanförskap. Den ena huvudleverantören av utanförskap är skolan där någonstans mellan 10 % och 15 % misslyckas långsiktigt i varje årskull och därmed har svårt att ta sig in på arbetsmarknaden. Den andra källan är integrationspolitiken där nyanlända invandrare har utomordentligt långa etableringstider för att ta sig in på arbetsmarknaden.

Vi kan alltså lite förenklat säga att samordningsförbunden skapades vid en tidpunkt då deras roll kom att handla om att rätta till brister i utkanten av våra tämligen välfungerande välfördssystem. Nu verkar de i en helt ny värld där inkludering av stora grupper i utanförskap har blivit ett dominerande välfärdsproblem och där debatten om de systemfel som skapar utanförskap blivit allt mera central. Det är inte konstigt att man på många håll i samordningsförbundsvärlden tycker att det skaver och att behoven av förändring blir allt starkare. Det handlar ytterst om att skapa ett så vasst verktyg som möjligt för att reducera utanförskapet i samhället.

1.3 Vad kostar detta i Trelleborg?

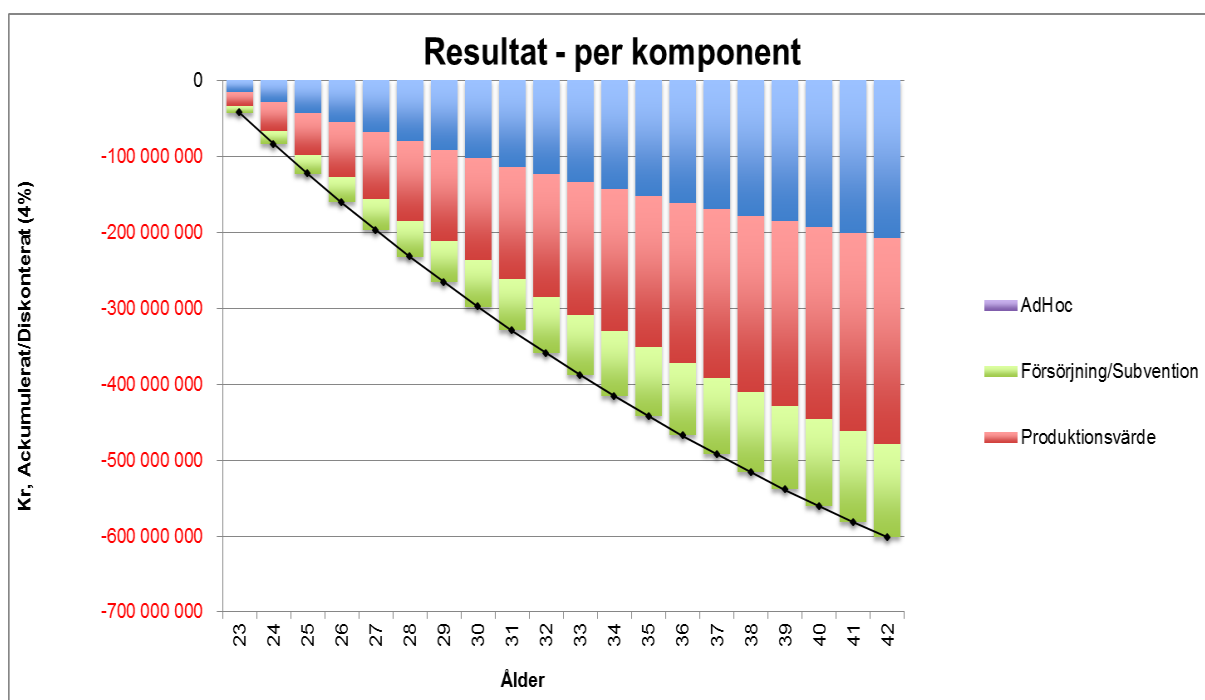
Är då detta ett stort eller litet problem? Låt oss svara på det genom att ge två konkreta räkneexempel.

1.3.1 Kostnader för skolmisslyckanden

Varje år föds ungefär 480 barn i Trelleborg. Mellan 12 % och 13 % av dem kommer i vuxenlivet - om Trelleborg är en "riksnormalkommun" och om framtidens utanförskap ser ut som dagens - att hamna i ett långt eller livslångt utanförskap. För en årskull innebär detta lite drygt 60 barn. För dessa barn kommer vi i vuxenlivet att tappa deras produktionsförmåga, de behöver olika stödinsatser från samhällets sida och de behöver försörjas. Kostnaderna för detta i ett tjuugoårsperspektiv (från 23 till 42 års ålder) framgår av diagrammet nedan. Vi ser då att den totala kostnaden för detta uppgår (diskonterat till nuvärde med 4 %) till drygt 600 Mkr. Detta är kostnaderna för en årskull. Efter den kommer en ny årskull, och efter den

³ Socialstyrelsen rapport 2001 – Socsam – försök med politisk och finansiell samordning

⁴ SOU 1996:85



I tabellen nedan ser vi samma resultat i sifferform, Vi ser då att kostnader redan under den första mandatperioden (23-26 års ålder) uppgår till 160 Mkr varav ungefär 75 Mkr utgör kostnader för de offentliga myndigheterna. Lek nu med tanken att man inom ramen för samordningsförbundets arbete till en kostnad av 5 Mkr, startade ett projekt riktade mot gymnasieungdomar med kognitiva funktionsnedsättningar (cirka 10 % av populationen beräknas ha detta) syftande till att reducera skolmisslyckandena och därmed arbetsmarknadsmisslyckanden. Lek vidare med tanken att detta skulle reducera andelen som misslyckas i skolan med en fjärdedel. Den långsiktiga vinsten skulle uppgå till 150 Mkr. Redan den första mandatperioden skulle samhällsvinsten bli 40 Mkr, varav t.ex. kommunens vinst skulle bli 8 Mkr

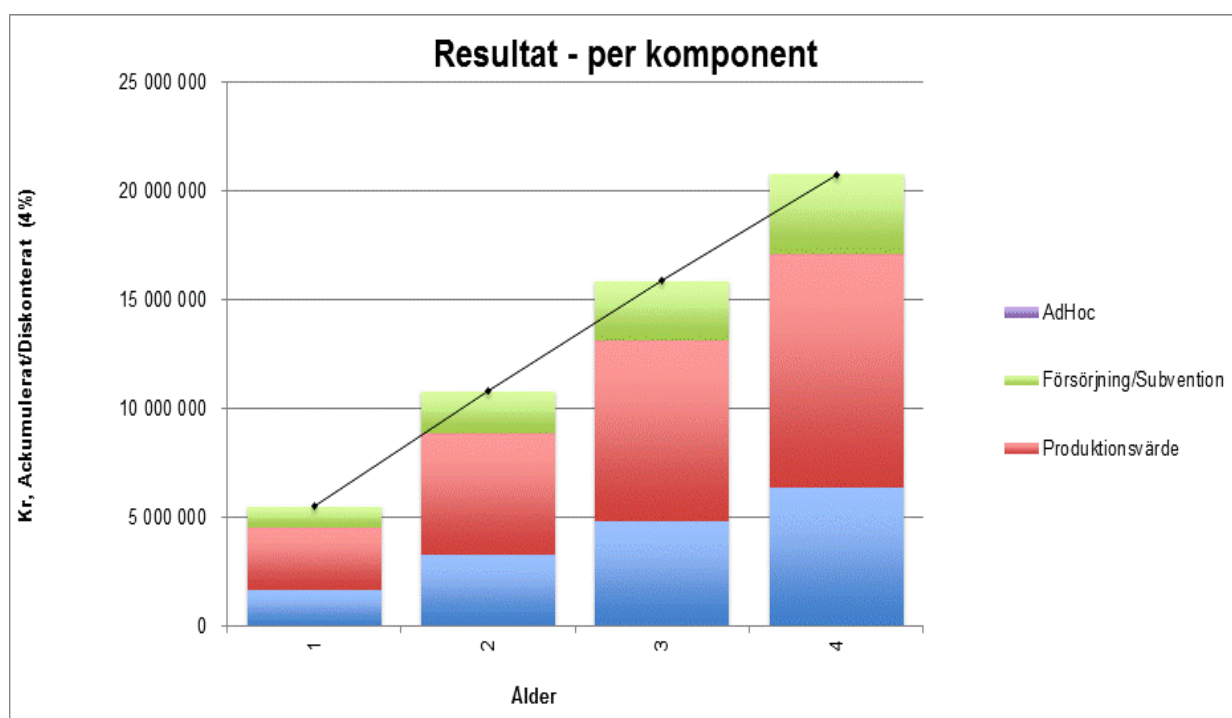
Netto allt	23	24	26	30	32	37	42
Arbetsförmedling	-2 490 547	-4 885 305	-9 402 043	-17 438 949	-21 008 593	-28 798 506	-35 201 246
Försäkringskassa	-5 051 086	-9 907 899	-19 068 309	-35 367 980	-42 607 585	-58 406 328	-71 391 743
Kommun	-8 234 893	-16 153 059	-31 087 470	-57 661 169	-69 464 051	-95 221 077	-116 391 475
Landsting	-4 541 021	-8 907 388	-17 142 768	-31 796 478	-38 305 019	-52 508 385	-64 182 517
Rättsväsende	-1 893 445	-3 714 065	-7 147 926	-13 258 004	-15 971 834	-21 894 135	-26 761 834
Övriga	-1 188 229	-2 330 757	-4 485 673	-8 320 046	-10 023 107	-13 739 640	-16 794 359
Produktionsvärde	-19 178 400	-37 619 169	-72 400 206	-134 288 205	-161 776 164	-221 762 197	-271 066 343
Summa	-42 577 621	-83 517 641	-160 734 396	-298 130 831	-359 156 353	-492 330 267	-601 789 517

1.3.2 Värdet av snabbare integration

Integrationspolitiken är den andra leverantören av utanförskap. Det handlar framförallt om den orimligt långa tid som förflyter mellan ankomst till Sverige och inträde på arbetsmarknaden. Man anger tidsintervall på mellan 7 år och 9 år för denna process. Detta är häpnadsväckande i sig. Det handlar ju i stora stycken om utomordentligt kapabla människor som med stort entreprenörskap och stor handlingskraft, passerat ett stort antal hinder och tagit sig till Sverige där vi tämligen snabbt tycks förvandla dem till passiva bidragstagare. Vad vore det värt att i en samverkansprocess förkorta denna introduktionstid?

I exemplet nedan har vi utgått från en grupp nyanlända flyktingar och tänkt oss att vi kan förkorta deras introduktionstid från 8 år till 4 år. Vad kan det vara värt om vi dessutom tänker oss att de kommer in på extrema låglönejobb? Svaret finner vi i diagrammet nedan.

Vi ser då att samhällsvinsten för dessa tio personer under fyra år uppgår till mer än 20 Mkr.



I tabellen nedan återfinns samma kalkyl i sifferform. Vi ser då att de olika offentliga aktörerna skulle tjäna cirka 10 Mkr i form av mindre kostnader om man lyckades. Lek med tanken att man inom ramen för samordningsförbundet skapade ett integrationsprojekt till en kostnad av 4 Mkr (ett tämligen dyrt projekt för en så liten grupp som 10 personer) och lyckades med detta. Samhällsvinsten skulle i så fall uppgå till 16 Mkr och vinsten i form av minskade kostnader för de offentliga aktörerna uppgå till cirka 6 Mkr

Netto allt	1	2	3	4
Arbetsförmedling	175 000	343 269	505 067	660 641
Försäkringskassa	546 250	1 071 490	1 576 529	2 062 143
Kommun	1 111 333	2 179 923	3 207 413	4 195 385
Landsting	795 583	1 560 567	2 296 129	3 003 400
Rättsväsende	16 875	33 101	48 703	63 705
Övriga	0	0	0	0
Produktionsvärde	2 856 000	5 602 154	8 242 686	10 781 660
Summa	5 501 042	10 790 505	15 876 527	20 766 933

2. ETT ANSLAG

Det spelar ingen roll hur fort du springer om du inte har kunskap om var framåt ligger.

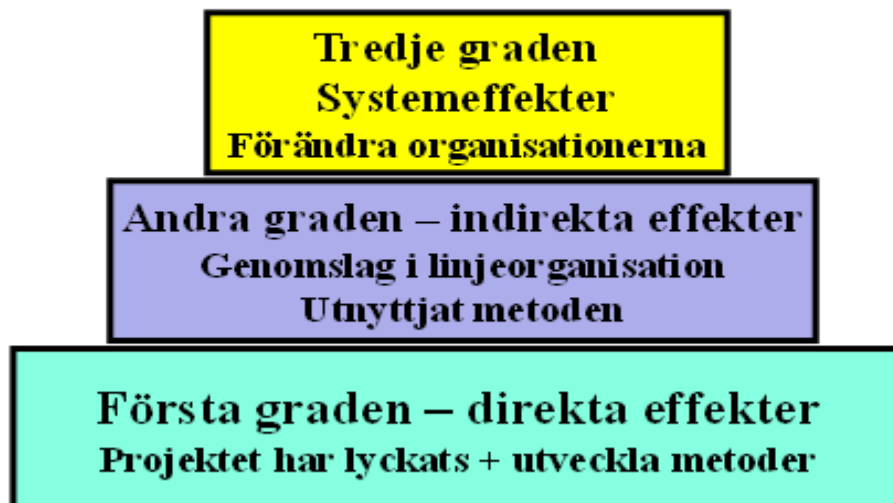
2.1 Tre nivåer av framgång

Samordningsförbunden av idag är alltså, enligt vår erfarenhet, mycket framgångsrika i att genomföra olika former av samverkansaktiviteter och har enskilt och kollektivt utvecklat och prövat mängder med goda metoder för hur man bäst och effektivast bidrar till enskilda människors rehabilitering. Det vi kallar framgång i samverkan av första graden.

Däremot tillhör det undantagen att dessa metoder har implementerats och fått genomslag i de berörda linjeorganisationerna. Det vi kallar framgång av andra graden. Det är så sällsynt att man får anstränga sig för att hitta goda exempel.

Man skulle lite tillspetsat kunna prata om att samordningsförbundsvärlden lider av **en sorts systematisk projektsjuka**. Projekt inleds, genomförs, utvärderas och glöms. Och något år senare börjar man om igen på i stort sett samma ställe som förra gången.

TRE NIVÅER AV FRAMGÅNG KRING SAMVERKAN



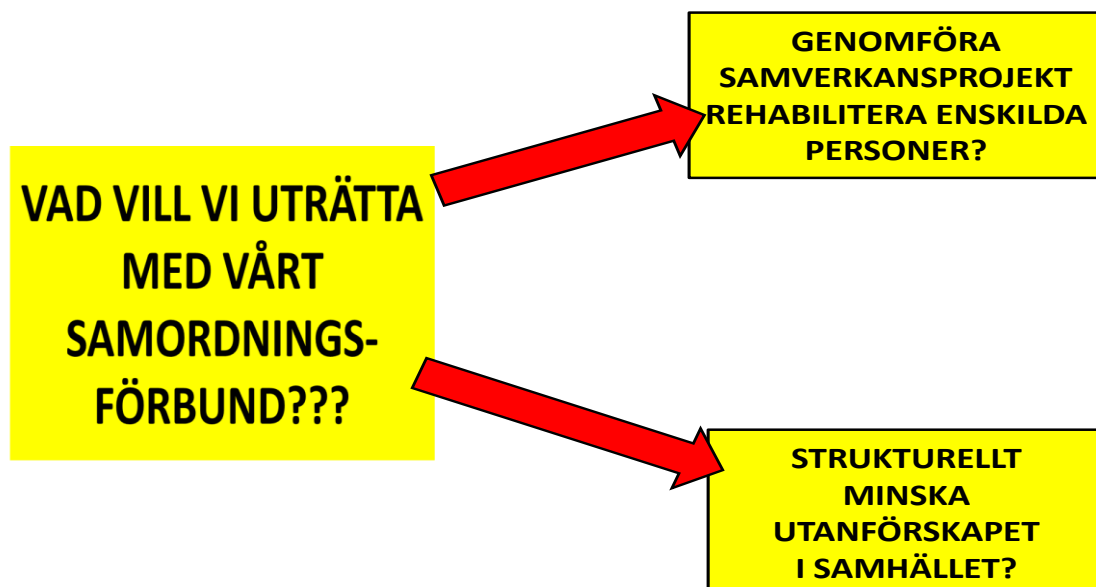
Det är än ovanligare att man uppnår framgång av tredje graden, d.v.s. att man ställer sig frågan om vilka systemfel som leder till att enskilda personer ramlar mellan stolarna och hamnar i utanförskap och därefter rättar till dessa systemfel.

Framgång av tredje graden handlar om att använda enskilda projekt som systemfelsindikatorer och som underlag för att fatta nya systempåverkande beslut. Detta sker praktiskt taget ingenstans i samverkanssverige idag.

2.2 Det avgörande vägvalet

Då vi närmar oss framtidens roll för samordningsförbunden finns det avgörande vägval. Detta vägval handlar om verksamhetens fokus och vad man i andra sammanhang skulle kalla verksamhetens affärsidé. Man måste ställa sig frågan – vad vill vi uträtta med vårt samordningsförbund?

Ett alternativ, det historiskt valda, är att man väljer att se samordningsförbundens roll som att genomföra projekt och andra samverkansaktivitet vars yttersta (och kanske enda) syfte är att bidra till enskilda människors rehabilitering tillbaka till arbetslivet. Man skulle kunna formulera detta som ett defensivt syfte, ett reparativt syfte eller att man som mål har att korrigera och härbärgera de systemmisslyckanden i våra offentliga system som producerar utanförskap.

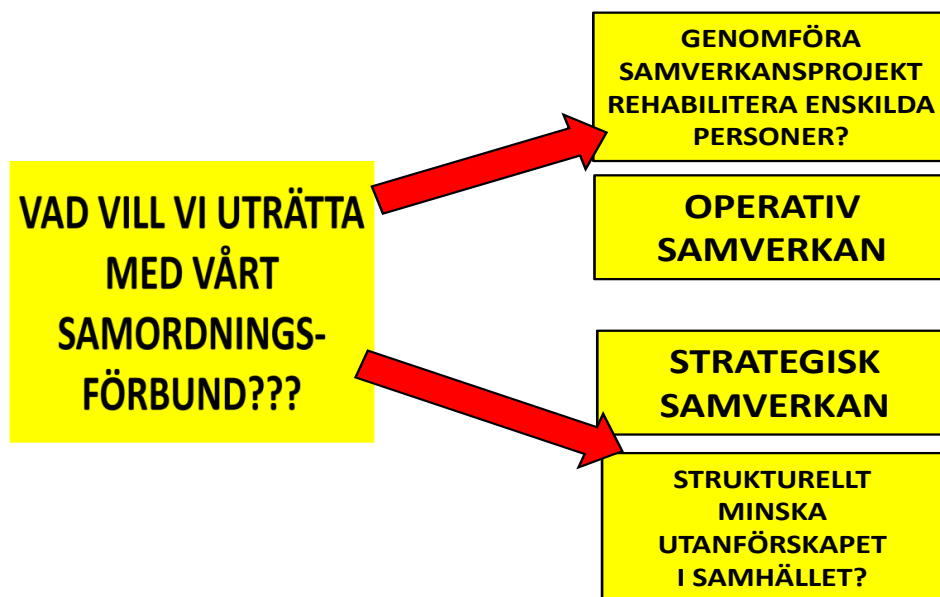


Det andra alternativet är mera offensivt. Det handlar om att formulera samordningsförbundets övergripande syfte som att bidra till att strukturellt reducera utanförskapet i samhället. Med detta syfte flyttar man fokus från individnivå till systemnivå. Man går också från ett systembevarande till ett systemförändrande perspektiv. Det är vår övertygelse att detta senare alternativ är det som ger mest utdelning per investerad skattekrona.

2.3 Operativ och strategisk samverkan

Detta leder oss in på vilken typ av samverkan vi talar om här. Ofta pratar man om samverkan som ett väldigt generellt och därmed diffust begrepp. Vi menar på att det i detta sammanhang går att särskilja två olika typer av samverkan den ena är inte bättre än den andra, båda kanske behövs, men de har helt olika syften.

Det vi kallar **operativ samverkan** handlar om att lösa konkreta och manifesta problem kring personer som ramlar mellan stolarna bland annat genom att initiera och genomföra projekt och andra samverkansaktiviteter. Anslaget är reaktivt och konkret problemlösande. Projektens syfte, och därmed också framgångsmåtten för projekt, är att bidra till enskilda personers rehabilitering in på arbetsmarknaden.



Det vi kallar **strategisk samverkan** har ett annorlunda syfte. Det handlar om att skapa förutsättningar för att i grunden långsiktigt förhindra att våra offentliga system producerar utanförskap bl.a. genom fenomen som kortsiktighet och de klassiska svarte petter mekanismerna. I denna typ av samverkan genomför man också samverkansaktiviteter i projektform eller annan form, men syftet är att projekten ska bidra till att skapa kunskap om systemfel och därmed också underlag för systemförändrande åtgärder som reducerar produktionen av utanförskap. Därmed är detta perspektiv systemförändrande och proaktivt i den bemärkelsen att det vill förhindra att problem uppkommer. Det utgår från att delar av dagens problem orsakas av den struktur vi har.

3. PROBLEMET

Om det droppar vatten under en kran – var bör jag lägga mitt fokus – på att torka under kranen med en trasa eller att stänga kranen?

3.1 Tesen

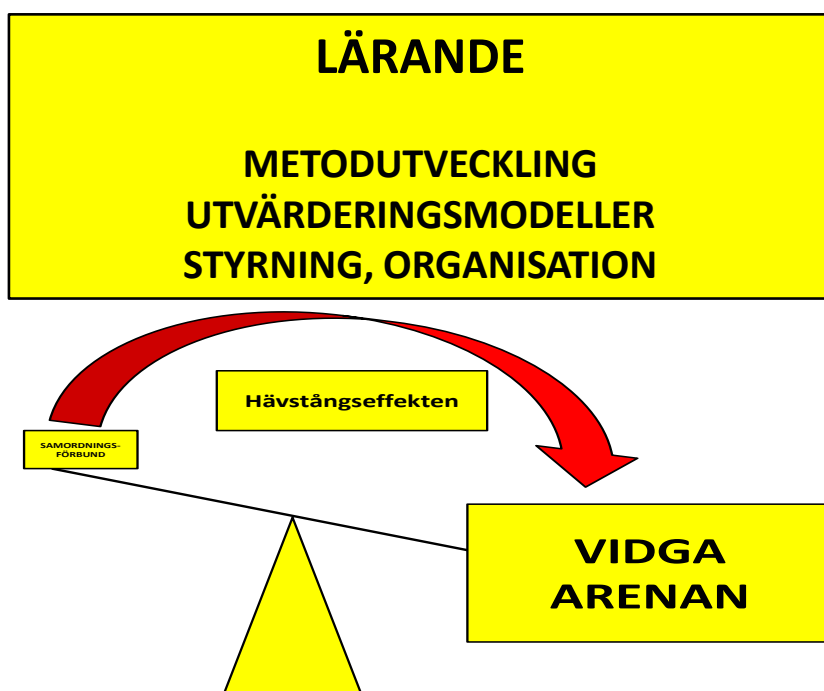
Dagens samordningsförbund har genomfört ett stort antal mycket framgångsrika projekt. Många enskilda individer har till en följd av detta rehabiliterats och fått ett bättre liv och det har uppstått stora samhällsvinster. Man har också utvecklat en mångfald metoder för fungerande samverkan

Starkt förenklat; ur kortsiktigt perspektiv gör man ett bra jobb. Ur ett långsiktigt, dynamiskt utvecklande perspektiv har man knappast uppnått något alls. Ännu mer tillspetsat; man lappar och lagar på dagens strukturer i stället för att skapa underlag för och vara vägvisare för framtidens strukturer. Man skulle kunna säga att man har tagit en systembevarande roll som underlättar för våra offentliga system att fortsätta producera människor till utanförskap.

3.2 Påverkande faktorer

De resurser förbunden förfogar är små, mycket små i all synnerhet i jämförelse med de resurser som finns hos de fyra berörda moderorganisationerna. Därför är den verkligt intressanta frågan; vilken hävstångseffekt i form av lärande kan samordningsförbunden skapa – i dagsläget är detta en utomordentligt liten del av det man gör. Merparten av allt arbete som utförs handlar om att uppnå framgång av första graden – lyckas i arbetet med att rehabilitera enskilda människor tillbaka till arbetslivet.

Men räcker detta? Är detta god utväxling av de resurser man förfogar över? Nej säger vi! Vi har de senaste 20 åren följt ungefär ett hundratal samverkansprojekt och mönstret är detsamma överallt. Lite förenklat; man ser ett behov, startar ett projekt, utvecklar en metod, får tillbaka ett antal personer till arbetslivet, i bästa fall utvärderar man, därefter avslutas projektet och erfarenheterna drabbas av den kollektiva organisatoriska glömskan. Och något år senare börjar man om igen, och igen, och igen...



Problemet vi ständigt ser återkomma är att de metoder man utvecklat ofta inte dokumenteras, ännu mera sällan implementeras eller tas tillvara av de berörda organisationerna och nästan aldrig bidrar till att i grunden ställa frågor kring hur den ordinarie verksamheten är uppbyggd och styrd för att därmed bidra till kritiska frågor kring de systemfel som bidrar till att människor hamnar i utanförskap.

Detta handlar i grunden om vilket synsätt man har kring samordningsförbundet, dess roll, dess uppdrag och dess potentiella funktion som förändringsagent.

3.3 Problemet i punktform

3.3.1 Detaljer

Om man mer preciserat ska identifiera några av dagens problem med samordningsförbunden så ser vi starkt förenklat och i punktform följande:

- **Projektsjukan** – den ständiga uppstarten och rundgången av enskilda projekt som inte leder någon annanstans än att man högst tillfälligt löser ett problem för ett begränsat antal individer.
- Detta betyder att man utomordentligt sällan genomför några former av **implementeringsprocesser** och därmed inte bidrar till organisatoriskt lärande och utveckling
- Själva samverkansförbundet som idé är organisatoriskt begränsad till "de fyras gäng" och många andra för rehabiliteringsarbetet viktiga aktörer har ingen roll. Vi tänker både på offentliga aktörer såsom rättsväsendet men framförallt **den ideella och den privata sektorn** utan vilka man har svårt att få full effekt i sitt arbete

- Man kommer in för **sent i människors liv**. Många av de människor som behöver samordningsförbundens bistånd har gjort detta redan sedan skoltiden. En första självklar åtgärd vore att vidga förbundets uppdrag ner till åtminstone 16 års ålder i stället för att vänta till dessa att utanförskapets stigmatiseringsprocess bitit sig alltför fast
- Detta har bidragit till att i förbunden finns påtagliga inslag av **en förvaltande struktur** och kultur i arbetet, inte minst via **förbundens ledningsgrupper och styrelser**. Bilden av tämligen passiva styrelser är den som dominerar
- Man har i sitt arbete, till följd av projektfokuseringen **ringa strategisk influens** kring frågor där man har (eller i varje fall skulle kunna ha) hög kunskap och kompetens. Detta bidrar till en sorts marginalisering och osynliggörande av förbundens arbete
- Trots att det i det samlade samordningsförbundskollektivet finns erfarenheter från hundratals samverkansprojekt finns **ingen metodbank** vilket är ett stort resurs- och kunskapsslöser. Detta sänker effekten både i enskilda projekt och kollektivets arbete som helhet
- De mål man formulerar och det fokus man har i sitt arbete är helt individcentrerat varför man också tappar systemfokus i sitt arbete vilket naturligtvis bidrar till förbundens marginalisering

Sammanfattningsvis skulle man kunna tala om en förvaltande projektstruktur och projektkultur som dominerande drag

3.3.2 Men värst av allt – ett systemsmörjande perspektiv

Men det finns ett större problem än dessa enskildheter. Man skulle - lite tillspetsat - kunna säga att samordningsförbundet fungerar som en sorts städgumma för de offentliga systemens misslyckanden. Samordningsförbunden blir den aktör som ska ta hand om de personer de enskilda systemen inte maktar hantera. På så sätt skulle man kunna säga att ju duktigare samordningsförbunden blir i sitt arbete genom att städa undan effekterna av olika systemmisslyckanden på individnivå desto mer osynliggörs dessa problem och grundorsakerna kvarstår medan symptomen städas undan.

På så sätt kan man säga att Finsam **har ett systembevarande, systemsmörjande och problemdöljande perspektiv** som blir lösningsundvikande vad gäller själva grundproblematiken. Detta riskerar att leda till en paradox av typen; **ju bättre vi arbetar desto sämre blir det**. Skulle man förflytta över frågan till ett helt annat fält – missbruksvård – skulle man kanske säga att det råder ett sorts medberoendebeteende.

Sålunda – vill man på allvar reducera de offentliga systemen oförmåga att hantera den ständigt ökande volymen av människor som hamnar i utanförskap måste man hitta ett angreppssätt som kommer åt grundorsakerna till dessa systemmisslyckanden och inte bara städar i symptombilden. Detta är en av grundtankarna med samordningsförbund 2.0 – ett systemförändrande och systempåverkande perspektiv.

4. PARADIGMSKIFTET

I'm going to make you see things differently.

(Dead poets society)

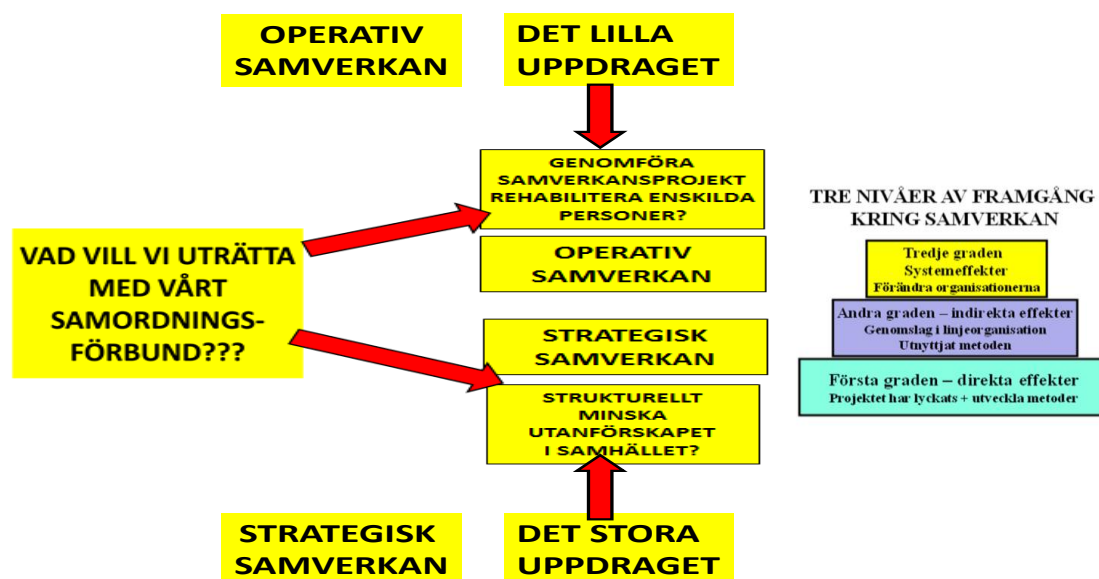
4.1 Tesen

För att utveckla samordningsförbundens roll och ta steget in i samordningsförbund 2.0 krävs ett språng, det som brukar kallas förändring av andra graden. Den första delen av detta är att gå från en verksamhet med operativ samverkan som mål till strategisk samverkan som mål. En följd av detta är att syftet – eller verksamhetsidén – förskjuts från att rehabilitera enskilda individer till att strukturellt reducera nyproduktionen av utanförskap i samhället.

Detta innebär att då man ska mäta framgång i samverkansarbetet rör man sig från första gradens effekter – projektet har lyckats med klientarbete och utvecklat en metod, via andra gradens effekter – projekt har utvecklat en metod som dessutom tillämpas i de olika berörda organisationerna till tredje gradens effekt – vi har fått ett underlag för systemförändrande och systemutvecklande beslut.

4.2 Språnget

För att få full effekt av samordningsförbundens arbete menar vi alltså att det måste till ett **paradigmskifte** – ett helt nytt perspektiv, ett helt nytt sätt att se på samordningsförbundets roll och uppdrag. Det man inom förändringsteorin kallar förändring av andra graden, d.v.s. inte en gradvis förändring i små steg utan en språnghänsig förändring. Att se saker på ett helt nytt vis.



Den grundläggande frågan man måste ställa sig kring detta är; vad vill vi som ägare och uppdragsgivare med detta samverkansförbund? Hur tror vi att man kan få mesta möjliga effekt av de medel vi sätter in i förbundet? Och den grundfråga man måste ställa sig är; är vi beredda att omfokusera förbundets uppdrag från det vi här kallar det lilla uppdrag – att genomföra projekt syftande till att få enskilda människor tillbaka till arbetslivet – till det vi kallar det stora uppdraget – **att strukturellt minska utanförskapet i samhället**. Detta senare uppdrag handlar ju om att identifiera de mekanismerna i de offentliga systemen som bidrar till att producera och vidmakthålla utanförskap.

Detta språng förutsätter att man som strategisk målsättning för förbundet förflyttar sig i framgångspyramiden – från att lyckas med enskilda projekt, via metodtransplantationer in i de offentliga systemen till systempåverkande insatser. Att se, analysera och föreslå systemförändringar. Men detta språng bygger också på att man bestämmer sig för att det är strategisk samverkan som är det yttersta syftet med verksamheten. De operativa samverkansprocesserna syfte inom ramen för detta är att lyckas med projekt och metoder som bidrar till att människor kan återgå till arbetslivet. Men det strategiska syftet handlar **om strukturförändrande frågor** som i framtiden ska reducera strömmen av människor in i utanförskap. Man skulle kunna tala om skillnaden mellan kort- och långsiktiga mål

4.3 Samordningsförbund 1.0 improved, eller samordningsförbund 2.0

Det pågår naturligtvis bland alla kloka människor i landets olika samordningsförbundet redan idag mängder med goda förändringsprocesser. De flesta av dem ägnade att förbättra förbundens sätt att fungera inom ramen för det rådande paradigmet – man förbättrar funktionen hos samordningsförbund 1.0 i ett stort antal små och viktiga steg. Men man bryter sällan ramarna för det givna.

Språnget in i samordningsförbund 2.0 innebär, som alla språng **ett uppbrott**. Man lämnar trygghetszonen. Man kastar sig ut i ett tillstånd som inte tidigare är utforskat. Därmed finns inga givna sanningar eller svar. Osäkerhet är ett av kännetecknen på språngmässig förändring. Det handlar om att **ta risker, pröva gränser** och kanske stundtals tvingas backa ett steg eller två. Ett mer entreprenöriellt än förvaltande perspektiv.

Detta språng kommer att bestå av flera olika delar. Först och främst handlar det om en konkret omritning av **de mentala kartorna hos förbundets uppdragivare och ägare**. Att se förbundets roll, mandat och arbetsformer på ett helt nytt vis. Därmed blir mål och syfte för förbundet belysta på ett helt nytt vis. Detta betyder att verksamhetsidén måste omprövas och omtolkas.

Konkret betyder detta att de enskilda projekt som man även i framtiden kommer att genomföra kanske måste ses på ett helt nytt vis, inte enbart ett instrument för att stödja enskilda personer utan också som **instrument för att pedagogiskt belysa systembrister och skapa insikt om behov av systemförändring** hos lokala, regionala och centrala aktörer kring våra välfärdsystems sätt att fungera.

Detta i sin tur betyder att ledningsmodeller och arbetsmetoder i förbundet sannolikt måste få nya dimensioner. Ett mer strategiskt och visionärt grepp än idag. Men det innebär också att man går från ett systemsmörjande till **ett systemstörande och systemförändrande perspektiv** i sitt arbete. Ett perspektiv som med viss naturnödvändighet leder till intressekonflikter av olika slag. Erfarenheten är entydig; varje etablerat paradigms slåss envetet för sin överlevnad.

En sådan potentiell konfliktdimension kan handla om skillnad i perspektiv mellan de centrala byråkratierna (det som ibland på fältet kallas "de fyras gäng") och de lokala aktörerna. Kampen om lokal handlingsfrihet kontra central kontroll.

5. VISIONEN

I have a dream.

(Martin Luther King)

5.1 Tesen

Samordningsförbund 2.0 har som primärt syfte att skapa sådan systempåverkan och bidra till sådana systemförändringar att allt färre personer stöts ut ur våra offentliga system till utanförskap. Man arbetar med strategisk samverkan som huvudfokus och utifrån ett socialt investeringsperspektiv. För detta behövs en helt ny arena för samverkan som öppnas för och inbjuder andra aktörer än dagens, både inom det offentliga, det privata och den ideella sektorn.

I denna miljö är rollen för enskilda projekt och samverkansaktiviteter att identifiera, undersöka och skapa beslutsunderlag kring de systemfel som finns. Man arbetar med bredare målgrupper än idag, inte minst agerar man tidigt i människors utanförskapsresa. Arbetet börjar redan under gymnasietiden.

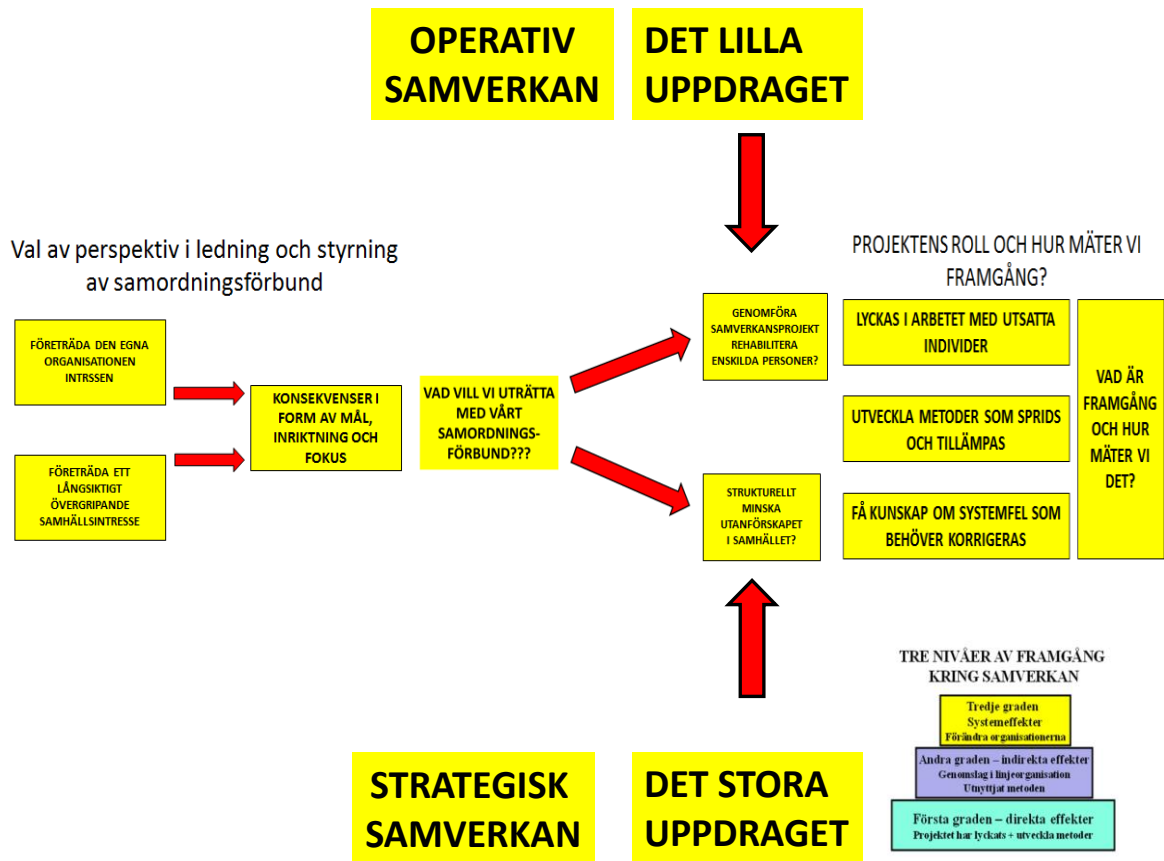
I denna miljö är inte antalet rehabiliterade människor det primära framgångsmåttet, även om det kan vara viktigt. Framgång mäts primärt som positiva systempåverkande effekter. Man har ett socioekonomiskt strategiskt investeringsperspektiv kring de projekt man driver.

5.2 Komponenterna

Ett språng in i ett nytt tillstånd innebär alltid osäkerhet både om språnget som sådant som om landningspunkten. En vision är per definition ett tämligen abstrakt, men önskat tillstånd. Det ligger i sakens natur att de människor som tar språnget också måste och bör få utforma landningspunktens utseende – det viktiga i denna process är kanske att uppmuntra till uppbrottet, till språnget.

Men låt oss ändå med hjälp av figuren nedan beskriva några av ingredienserna i en tänkbar landningspunkt. Det första och mest uppnåbara draget är syftet att **vara systemförändrande och systempåverkande** på så sätt att man bidrar till att reducera den framtida produktionen av människor i utanförskap. Detta gör man genom att man tar sin utgångspunkt i det vi här kallat **det strategiska samverkansuppdraget** – det stora uppdraget. De operativa samverkansmålen, kvarstår naturligtvis. Man ska fortsätta bidra till enskilda människors rehabilitering, men hela tiden inom ramen för det övergripande strategiska målet.

En följd av detta är att man spränger samverkansarenan från dagens tämligen slutna fyrpartsstruktur **och öppnar upp den för andra aktörer både från den offentliga sfären och den privata och den ideella sektorn**. Detta betyder att man kanske behöver skapa **nya organisationslösningar** som har dagens lagstiftning och struktur som utgångspunkt men klär på dem med nya organisationsstrukturer som öppnar upp för och bjuder in fler aktörer. Samtidigt öppnar man upp förbundens arbete för **bredare målgrupper**, inte minst genom att börja tidigare i livet hos unga som fortfarande är i gymnasieskolan vars utanförskapsresa redan inletts. Samordningsförbundet kan för dessa målgrupper bli en avgörande **länk mellan skola och arbetsliv**



Detta kommer också att leda till konsekvenser för de som sitter i ledningen för samordningsförbunden – företräder man sin egen organisations mer eller mindre operativa och stundtals kortsiktiga intresse (t.ex. formulerade i de årliga regleringsbrev) eller **företräder man ett bredare samhällsintresse**. Detta har stor betydelse för både rekrytering av personer till ledningen och vilka mål och strategier man formulerar i förbundet.

Projektens roll kommer i denna värld att bli helt annorlunda. De kommer – vid sidan av att bistå enskilda personer med stöd för att komma in i arbetslivet – främst att ha en roll som **systemfelsindikatorer och katalysatorer för förändring**. Detta i sin tur förutsätter att styrgrupper och ledningsgrupper har det strategiska perspektiv som är nödvändigt för att driva en sådan process.

Konsekvenserna av detta kommer också bli att man måste **värdera framgång på ett helt nytt sätt**. Man måste lämna den konventionella pinnstatistiken och mer värdera de långsiktiga och övergripande systemeffekterna. Kanske kan också **socioekonomiska analyser och bokslut** vara ett stöd för en sådan positionsförskjutning – i riktning mot ett brett socialt investeringsperspektiv.

6. TRANSFORMATIONEN

Man kan inte vara delvis gravid

6.1 Tesen

Att förflytta ett samordningsförbund från operativ samverkan och 1.0 till strategisk samverkan och 2.0 är en språngmässig förändring med betydande konsekvenser för alla berörda aktörer. Det handlar om roller, mandat, uppdrag och gränser.

Man kan särskilt tydligt se att en sådan förändring innebär en mental omorientering, strukturella förändringar, förändringar av mål, metoder, kompetenser, framgångsmått och sätt att utvärdera verksamheten. De konkreta samverkansaktiviteter man genomför i en sådan miljö kommer att få en betydligt bredare roll än att arbeta med enskilda personer rehabilitering och att utveckla metoder för att lyckas med detta.

De aktörer som särskilt tydligt får nya roller, uppgifter och krav kommer att bli förbundets politiska ledning (styrelse), förbundschefer samt ledare för enskilda projekt.

6.2 Nya tankar, nya roller, nya krav

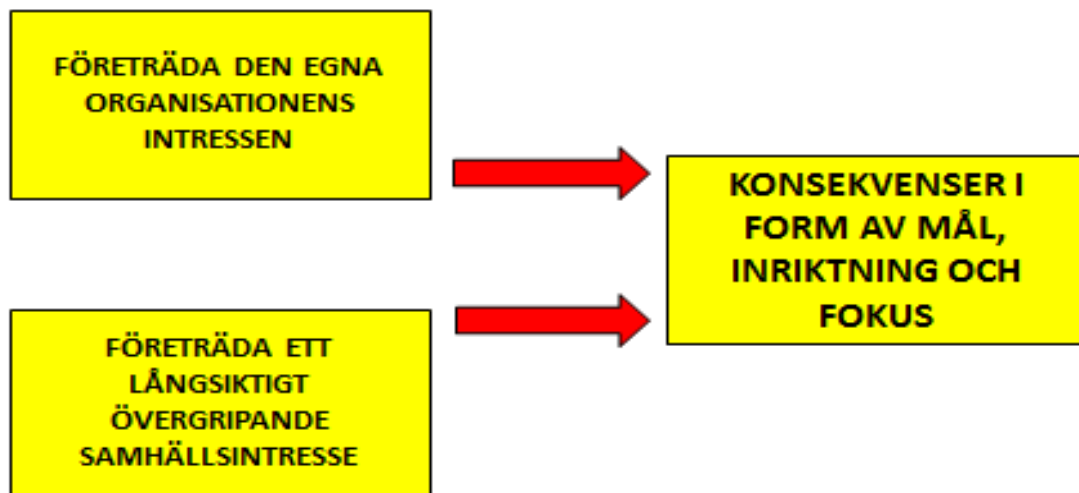
En språngmässig förändring är svår både att förutse rent konkret och att hantera och leva med. Vi vill här peka på några fält där tanken om strategisk samverkan, framgång av tredje graden och idén om samordningsförbund 2.0 särskilt tydligt leder förändringskrav.

6.2.1 Ledningsgrupp och styrelse

I grunden handlar det om de som äger, företräder och på styrelsenivå leder samordningsförbundet. Det handlar om vilken roll man ikläder sig kring detta uppdrag. Det traditionella är man mer eller mindre entydigt (samordningsförbund 1.0) anser sig företräda den egna organisationens intressen. I värsta fall snävt operativt och kortsiktigt. Detta leder naturligtvis med viss nödvändighet till en fokusering på konkreta och operativt mätbara mål i samverkansarbetet.

Inom ramen för tanken med samordningsförbund 2.0 faller det sig tämligen naturligt att se styrelseuppdraget som att man företräder ett långsiktigt och övergripande samhällsintresse. Ett intresse som i grund och botten också de olika moderorganisationerna har (eller i varje fall borde ha). Detta leder naturligtvis också till en helt ny bild av vilka mål, vilken strategi och vilket fokus samordningsförbundets arbete ska ha. Inte minst i diskussionen kring de enskilda projektens roll.

Val av perspektiv i ledning och styrning av samordningsförbund



Några stickord för styrelsens arbete och fokus inom ramen för samordningsförbund 2.0 kan identifieras

- Strategiskt och övergripande
- Helhetssyn och långsiktighet
- Ett socialt investeringsperspektiv
- Systempåverkande och systemförändrande
- Projektens roll som systemfelsindikatorer

6.2.2 Förbundsledning tjänstemän och projektledare

Denna förändring i styrelsens ledningsarbete speglas naturligtvis också i krav på förbundsledningen. Inom ramen för samordningsförbundet 1.0 har det varit viktigt att vara en professionell operatör – en klok och kompetent verkställare av operativa beslut kring enskilda projekt och förvaltning av de medel som man tilldelats. En i grunden tämligen byråkratisk grundfunktion. Man skulle också kunna säga att i grundanslaget ligger ett förvaltande och expeditionellt perspektiv.

Inom ramen för samordningsförbund 2.0 blir rollen helt annorlunda, det handlar att driva arbetet i förbundet utifrån ett strategiskt utvecklingsperspektiv. Vi pratar då mera om en entreprenöriell förbundskultur med betydande inslag av innovation, nytänkande och att pröva och utforska gränser för det möjliga. Skulle man med utgångspunkt i detta sätta samman en kravprofil för en förbundschef skulle denne – utöver dagens krav profil – behöva ha kompetenser inom följande områden.

- Strategisk utveckling och analys
- Innovationsarbete
- Kunskap om företag och arbetsmarknad
- Nätverksbyggare ur ett större perspektiv
- Förändringsledningskompetens

6.2.3 Projektens roll och krav på projektledaren

Detta speglas naturligtvis i hur man ser på de enskilda samverkansprojekten – vad syftet är med dem, vilket fokus de ska ha, hur man mäter framgång och vilka kompetenser som behövs för att driva projekten.

Projektframgång av första graden handlar om att lyckas i projektet med att få utsatta personer tillbaka till arbetslivet. Framgång av andra graden handlar om att den metod man använder är dokumenterad och därefter sprids och dessutom tillämpas i de berörda organisationerna – en sorts organisatoriskt lärande av projekten, eller det i tidigare kallat en hävstångseffekt.

Men det vi kanske här, inom ramen för samordningsförbund 2.0 är mest intresserade av är hur projekten kan fungera som en sorts systemfelsindikatorer – att de i ett första skede kan ge svar på frågan – varför ramlar individerna mellan stolarna. För att därefter, vilket är det viktiga – ge oss infallsvinklar på vilka systemförändringar behöver komma till stånd med för att reducera detta flöde av människor in i ett utanförskap. Ett mer strategiskt perspektiv.

Detta i sin tur leder till två konsekvenser. Den ena är hur vi mäter framgång i projekt – det vi kan se är att vi behöver framgångsmått som går bortom den enkla pinnstatistiken i form av antalet rehabiliterade personer. Kanske kan socioekonomiska analyser och bokslut vara ett av många hjälpmedel här. En andra konsekvens är hur vi väljer att finansiera och stödja projekt. Kanske blir urvalskriteriet de projekt som har störst potentiell systempåverkande effekt.

PROJEKTENS ROLL OCH HUR MÄTER VI FRAMGÅNG?

**LYCKAS I ARBETET MED UTSATTA
INDIVIDER**

**UTVECKLA METODER SOM SPRIDS
OCH TILLÄMPAS**

**FÅ KUNSKAP OM SYSTEMFEL SOM
BEHÖVER KORRIGERAS**

**VAD ÄR
FRAMGÅNG
OCH HUR
MÄTER VI
DET?**

Därmed kan man också se att projektledarens roll inte bara handlar om att som inom ramen för samordningsförbundet 1.0 driva det enskilda projektet mot framgång. Det krävs också en strategisk blick och analytisk förmåga för att fånga upp identifiera och analysera de systemfel som finns och som projektet fungerar som ett sorts lackmuspapper för.

Detta i sin tur speglar krav på förbundsledningen då man ska välja ut projekt att driva. En central roll för förbundsledningen bör vara att välja sådana projekt som ger maximal systemkunskap samtidigt som de bidrar till förändring..

Detta är en följd av att projektens centrala roll är att vara redskap i det systempåverkande arbetet. Om vi tänker mer övergripande och leker med tanken att landets alla samordningsförbund arbetar efter denna idé så har man efter bara något år tillgång till en unik bank på flera hundra projekt som innehåller rikligt med systemfelsindikatorer – ett gott underlag för centrala beslutsfattare då de i framtiden ska fatta systemförändrande beslut. På så sätt kan kollektivet av samordningsförbund bli en sorts strategisk spaningsorganisation för att underlätta framtida systemförändrande beslut.

6.3 Barriärer och framgångsfaktorer

6.3.1 De mentala barriärerna

Om du inte känner på dörrhandtaget finns det en risk att du tillbringar resten av livet innanför en olåst dörr.

Erfarenheten säger att de allra mest frekventa hindren inför en förändringsprocess är de mentala. De handlar mer om våra **rädslor, obehag och föreställningar om världen** än om världen som sådan. De handlar om föreställningen om att saker inte går att förändra – så har vi alltid gjort. Till denna grupp av hinder finns också medvetna eller omedvetna vanföreställningar om vad som är tillåtet eller förbjudet i en organisation. Eller om att det inte är någon mening att göra förändringar – det har vi redan provat och det gick inte. Det finns en rädsla för att misslyckas, för att begå misstag och inte minst för att göra bort sig. Att undvika risker tillhört denna delkategori av hinder.

De hinder som vi ser grundas i våra föreställningsramar av hur världen ser ut. Något som vi ibland kallar våra kognitiva scheman eller kartor. Sättet på vilket vi tolkar den yttre verkligheten; ser vi samma verklighet när vi bedömer ett glas som halvfyllt eller halvtomt? Säger regelverket att allt som inte uttryckligen är tillåtet är förbjudet? Eller tvärtom; allt som inte uttryckligen är förbjudet är tillåtet? Samma verklighet men olika sätt att tolka den.

I många fall handlar det om **bekvämlighet**. Oviljan att sticka ut huvudet, att ta på sig merarbete eller återigen oviljan att ta risker.

Inom kognitiv beteendeterapi pratar man om **det automatiska "nej;et"** som ett hinder för att förändra sitt liv. Ytterst handlar det om att vi har ett **problem- eller lösningsfokuserat perspektiv** på tillvaron. Denna kategori av hinder har inte med nödvändighet något att göra med den yttre världen. Framförallt är det inte den yttre världen som utgör det största hindret för förändring utan våra tankar kring den yttre världen.

Baserat på detta kan vi förstå att denna typ av hinder inte främst hanteras genom formella eller strukturella förändringar. I varje fall är det inte tillräckligt med sådana förändringar utan de måste kompletteras med **pedagogiska insatser** som syftar till att tillföra kunskaper, liksom inspirera och påverka attityder. Att bidra till att rita om människors kognitiva kartor och att delvis stöpa om deras världsbild. Det är inte enkelt men fullt möjligt.

Naturligtvis finns det mängder med formella hinder och svårigheter då man ska driva en förändringsprocess. Men det kanske inte är dessa hinder i sig som är det avgörande problemet utan föreställningen om dem och vårt sätt att handskas med dem

6.3.2 Vad behövs för att vi ska lyckas

Detta leder vidare mot nästa fråga – vad krävs för att lyckas? Naturligtvis mod och vilja och en önskan om att skapa någon form av godartad systemförändring. Men vad mer? Vår erfarenhet är mycket tydlig på denna punkt – det handlar om att skapa någon form av insiktsgenombrott hos de som fattar besluten och utifrån detta insiktsgenombrott väcka och stödja vilja till förändring

Vår utgångspunkt här är alltså att de allra flesta offentliga beslutsfattare är kloka personer som vill uträtta bra saker. Så ser vår verklighet ut. Att agera utifrån begreppen långsiktighet och helhetssyn är något som både är mänskligt och moraliskt klokt och ekonomiskt smart. Det handlar om att hantera barriärerna ovan och driva en förändringsprocess. Man kan se på förändringsledning på många olika sätt. Erfarenheten säger att ett pedagogiskt perspektiv kan vara mycket kraftfullt då man ska driva förändringsarbete i kunskapsintensiva organisationer.

Det första steget i den pedagogiska processen handlar om att skapa medvetande om sakernas tillstånd liksom möjligheterna att göra något konkret lokalt och inse behovet av förändring. Man skulle kunna beskriva det som **en insiktsskapande process**. En sådan process måste baseras på faktisk kunskap. Konkret och påtaglig. Erfarenheten visar att då man för kloka beslutsfattare påvisar effekterna av de styrsystem och organisationsmodeller som finns idag, reagerar de ofta med en lust att lära mer och påbörja en förändringsprocess. Ett sådant arbete måste naturligtvis, för att vara effektivt, bygga på människors naturliga nyfikenhet, deras lust att lära och vilja att förändra till det bättre.

EN PEDAGOGISK TRESTEGSRAKET



Det andra steget är att genom denna kunskap bidra till att förändra attityder och synsätt och ge nya perspektiv på frågan om långsiktiga och samverkande insatser. Ytterst handlar det om att utifrån analyser skapa nya bilder av vad som är ekonomiskt sunt och vad som är klok ekonomisk rationalitet. Detta bygger på att man i den pedagogiska processen ger möjlighet att skapa reflektion och eftertanke och utrymme för en dialektisk process. Med detta menar vi man låter gamla föreställningar (tesen) kring dessa frågor brytas mot nya (antitesen) för att man på egen hand ska kunna bygga upp en egen ny bild kring dessa frågor (syntesen). **Man skapar nya mentala kartor.**

Det tredje steget är att utifrån de två första stegen gå till handling. Erfarenheten säger att medvetenhet, insikt och förändrade bilder av verkligheten skapar förutsättningar för att börja

agera. Detta tredje steg i den pedagogiska processen handlar inte nödvändigtvis om att omedelbart omskapa världen. Det handlar snarare om att ta små steg i rätt riktning utifrån perspektivet att varje tusenmilaresa börjar med det första steget. **Förändring är viktigt, men riktningen är viktigare än hastigheten.**

Vi tror att det är nödvändigt att i detta agerande ha ett prövande, utforskande och entreprenöriellt perspektiv snarare än ett utredande och byråkratiskt perspektiv. Lösningarna går sannolikt inte att tänka ut i förväg. Lösningarna kommer att växa fram i ett konkret prövande i landets samordningsförbund under ledning av kloka och djärva chefer och politiker.

6.4 Att spränga ramen för ramen – ut ur boxen.

Samordningsförbundet är en juridisk form som regleras i en lagstiftning. För vissa saker är denna form en tillgång, för andra saker är detta en begränsning. Inte minst då det gäller att i det aktiva arbetet få in andra parter som näringsliv, ideell sektor och andra offentliga aktörer än "de fyras gäng".

Kanske är då lösningen att med stöd av samordningsförbundet skapa nya organisationsstrukturer, en ny plattform som ger en sådan frihet t.ex. en ideell förening eller stiftelse som bygger på samordningsförbundets tanke och till delar finansieras med medel därifrån men som också öppnar upp portarna för aktivt partnerskap med helt nya aktörer. Ett sätt att röra sig utanför boxen. Kanske kan också olika ESF-medel användas för ett likartat syfte att mer aktivt få in ett antal nya aktörer på banan. Endast fantasin sätter gränser för detta.

7. OCH VAD HÄNDER NU?

Nånannanism; inställningen att någon annan skall ta itu med ens problem.

Detta är en skrift som i något provokativ form manar till handling. Låt oss därför avslutningsvis i punktform peka på några steg i en sådan riktning. Det är inte lätt, men vem sa att det skulle vara lätt? Men det är däremot viktigt.

7.1 Tänk lokalt handla globalt

Avgörande för all förändring är vad man gör lokalt – de lokala aktörernas roll är helt avgörande – i det här fallet samordningsförbunden och deras styrelser. Uppgiften är att vara prövande, vara gränsöverskridande, vara gränstestande. Ett paradigmskifte (och det är just det vi är ute efter) uppstår då det lokalt börja skava på tillräckligt många ställen, på så många ställen att det uppmärksammas centralt och manar till handling. Vem ska då göra det? Svaret är givet; de lokala förbundscheferna och deras styrelser.

7.2 NNS roll

Kring samordningsförbundsfrågan finns en intressant dialektik mellan å ena sidan nationella rådet som företräder det centrala nationella perspektivet (eller om man så vill tingens nuvarande ordning) och å andra sidan intresseföreningen NNS som kollektivt företräder det lokala perspektivet. En organisation med stor kraft som företräder en stor del av landets samordningsförbund. Denna dialektik skulle NNS naturligtvis kunna utnyttja till att driva den systemförändrande frågan i en sund dialektik med nationella rådet. Här har NNS en stor roll, en stor möjlighet och ett stort ansvar. Man kan på egen hand driva frågan och man kan bidra till att skapa och stödja nätverk som driver frågan.

7.3 Statsmakternas roll

Statsmakterna – både representerade av det nationella rådet, men i än högre grad det nationella rådets uppdragsgivare; regeringen och SKL - har naturligtvis också en viktig roll. Att nyfiket spana mot horisonten, att självkritiskt ställa sig frågan är formen och uppdragen för dagens samordningsförbund (1.0) den bästa tänkbara och hur skulle nästa steg kunna se ut? Att ta intryck av debatten, att ompröva. Ett naturligt nästa steg skulle kunna vara en försökslagstiftning i någon del av landet för att utforska möjligheterna att nå ännu längre i samverkansarbete än idag. Samordningsförbund 2.0

7.4 Några förnumstiga råd

Att bidra till en förändring av det slag vi har antyder är inte lätt Det kommer, som vi pekat på ovan, att krävas ett tydligt och pedagogiskt ledningsarbete. För att lyckas med detta finns det ett antal principer som man kan utgå från. Dessa bygger dels på dagens forskning kring implementeringsledarskap och dels på våra 30 års erfarenhet i hundratals förändringsprocesser. Vi formulerar det som ett antal påståenden eller teser

HANDLINGARNA

- Gör **något konkret** som är tydligt och syns. Det kommer att fylla en viktig symbolfunktion. "Från prat till verkstad"- principen
- Börja med **något litet, avgränsat** och enkelt för att på så sätt skapa lärande för den fortsatta processen
- Börja med något där **sannolikheten för att lyckas** är stor – framgång föder framgång

MÄNNISKORNA

- Bygg arbetet på att handplocka och samarbeta med de goda, konstruktiva och **positiva krafterna** oavsett deras formella roll i organisationen
- **Bygg allianser** med likasinnade över politiska block- och förvaltningsgränser. Detta är inte en partiskiljande fråga
- Värva personer med ett **lösningfokuserat** synsätt som partners – problembeskrivare finns det ett överflöd av
- Ignorera och **negligera inledningsvis gnällspikarna** och loristerna – tids nog är det dags att ta tag i dem

PRINCIPERNA

- Agera **långsiktigt och konsekvent**. Basera arbetet på en långsiktig plan även om åtgärden kanske har ett kortsiktigt perspektiv
- Ha inte för bråttom. Det kommer att ta tid i början - var i detta **uthållig**. Otåliga människor får alltid löskokta ägg, oavsett om de vill ha dem eller ej
- Förstå och utgå från att det handlar om att sprida kunskap, förändra attityder och **rita om de mentala kartorna** – detta är ett pedagogiskt uppdrag
- Man måste **spotta många gånger på en sten innan den blir blöt**

