FE-rapport 1998-369

Kort samverkan kring lång arbetslöshet - utvärdering av NOVA-projektet i Alingsås kommun

Henrik Hansson & Björn Trägårdh

Abstract: Som en åtgärd mot långtidsarbetslöshet i Alingsås kommun har socialförvaltningen och Utbildningsförvaltningen i samverkan med Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan sedan hösten 1996 drivit ett projekt med utgångspunkt i denna grupps speciella problematik. Man har också med en speciell metod försökt utveckla möjliga vägar för deltagarna att komma in på arbetsmarknaden.

Sammantaget berör vi två områden. Den ena gäller projektets betydelse för de *långtidsarbetslösa.* Resultatet av projektet är här att man varit framgångsrika när det gäller att hantera den komplexa problematiken. Det andra området berör *samverkan.* Detta fält har dock visat sig vara mer problematiskt. Huruvida projektet skall betraktas som lyckat eller ej beror på vilket perspektiv som anläggs. Projektet kan dock ses här som banbrytande, då man på ett intensivt sätt tagit sig an den svåra uppgiften att bryta de klart olikartade perspektiv vilka finns representerade i de organisationer som på olika sätt berörs av långtidsarbetslöshetens problem. I relation till deltagarna har NOVA- gruppen lyckats väl i sin samverkan - deltagarna är nöjda med det sätt som NOVA har hanterat deras problemtik och de känner sig väl bemötta. Att deltagarna är så positiva måste ges ett stort värde, då projektets yttersta syfte borde vara att bryta långtidsarbetslösheten och ge förutsättningar för en ny start i livet.

Keywords: Långtidsarbetslöshet, samverkan, projekt, Nova-modellen, lärande, kultur, perspektivbrytning

JEL-code: M12, M14

Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet
Företagsekonomiska institutionen
Box 610, 405 30 Göteborg

Henrik Hansson, tel. nr.: 031-7731305,
e-mail: hh@handels.gu.se

Björn Trägårdh, tel.nr.: 031-773 1536
e-mail: bjorn.tragardh@handels.gu.se

Sammanfattning 1

Bakgrund 2

Målsättningar med arbetsmarknadspolitiken för långtidsarbetslösa i Sverige 3

Samverkan för att lösa långtidsarbetslöshet 4

Utvärdering som metod 5
Utvärdering av mål 6
Det pluralistiska idealet 6
Utvärderare - uppdragsgivare 7

Utvärderingens praktiska gestalt 8

Beskrivning av projektet 10

Projektets bakgrund 10
Sammanfallande myndighetsintressen 11
Projektets historik – en övergripande bild 13

Syften med projektet 14

Projektmodellen 15
Inträdet 17
Vägvalskursen 18
Efter Vägvalskursen 19

Projektgruppen 20
Samverkan mellan olikheter – om utbildning och tillhörighet 20
Rekryteringen – lakejer eller nytänkare? 21
NOVA-medlemmarnas roller i projektet 22
NOVA-medlemmarnas syn på projektets uppgift 23
Relationer inom NOVA-gruppen 25
NOVA-gruppens relationer till moderorganisationerna 27
Relation till deltagarna – projektgruppens bild 29
NOVA-gruppens lärdomar 30
Erfarenheter att ta tillvara – enligt projektgruppen 31

Styrgruppen 32

Berörda enheter inom moderorganisationerna 35
Initieringsfasen 35
Vardagskontakten med projektet 36
NOVA – deltagarvänligt men samverkansproblematiskt 36
NOVAs framtid – enligt moderorganisationerna 38
Projektlärdomar på moderorganisationerna 39

Rekryteringsgruppen 39
Samordning inför rekryteringar 40
Ärendegång 40
Gruppen blickar bakåt – och framåt 42
Intryck 42

Politikerna 43

Deltagarna 44

Analys 46

Om att samverka kring långtidsarbetslösa....46
Framtiden....49
Lärande – en diskussion....51
Lärande och samverkan....51
Lärande och grundsyn....52
Samhällsperspektiv och projektmål....53
NOVA-projektets framtid, några möjliga scenarier....56
Scenario: Traditionell samordning....56
Scenario: NOVA-modellen....57
Scenario: Problemlösning i samverkan....58
Slutord – utvärderingens värden....59

Sammanfattning

Som en åtgärd mot långtidsarbetslöshet i Alingsås kommun har socialförvaltningen och Utbildningsförvaltningen i samverkan men Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan sedan hösten 1996 drivit ett projekt med utgångspunkt i denna grupps speciella problematik. Man har också med en speciell metod försökt utveckla möjliga vägar för deltagarna att komma in på arbetsmarknaden.

Den schematiska modell som varit utgångspunkt i beskrivningen av projektet kan sammanfattas i ett antal steg eller faser som deltagarna idealt är tänkta att gå igenom. Dessa är:
1. att identifiera och formulera problem och möjligheter
2. att testa, pröva och praktisera
3. att förverkliga och satsa - en ny start på karriären.

Denna utvärdering bygger främst på intervjuer gjorda med projektets omedelbara intressenter. Vi har identifierat fyra sådana intressentgrupper – projektets huvudmän i form av politiker, projektgruppen som operativt driver projektet, anställda och chefer inom de organisationer som närmast berörs av långtidsarbetslösa, samt den målgrupp projektet vänder sig till, de långtidsarbetslösa. Den förstnämnda och sistnämnda gruppen berörs endast marginellt och avrapporteras istället separat. I fokus för denna rapport står således projektgruppen och moderorganisationerna. Praktiskt innebär detta att vi strävat efter att fånga ett antal bilder av hur projektet gestaltat sig från olika utgångspunkter.

Sammantaget berör vi två områden. Den ena gäller projektets betydelse för de *långtidsarbetslösa* som varit med i projektet. Resultatet av projektet är här att man varit framgångsrika när det gäller att hantera den komplexa problematiken vad gäller långtidsarbetslösa. Det andra området berör *samverkan* och det var också intentionen att detta område skulle fokuseras i utvärderingen. Detta fält har dock visat sig vara mer problematiskt. I denna bemärkelse är projektet förenat med en större komplexitet. Huruvida projektet skall betraktas som lyckat eller ej beror på vilket perspektiv som anläggs. Projektet kan dock ses här som banbrytande, då man på ett intensivt sätt tagit sig an den svåra uppgiften att bryta de klart olikartade perspektiv vilka finns representerade i de organisationer som på olika sätt berörs av långtidsarbetslöshetens problem. I relation till deltagarna har NOVA-gruppen lyckats väl i sin samverkan – deltagarna är nöjda med det sätt som NOVA har hanterat deras problematik och de känner sig väl bemötta. Att deltagarna är så positiva måste ges ett stort värde, då projektets yttersta syfte borde vara att bryta långtidsarbetslösheten och ge förutsättningar för en ny start i livet.

Bakgrund

Vecka 42 1998 var 45.656 personer registrerade som långtidsarbetslösa i Sverige. Långtidsarbetslösa är en grupp i samhället som länge varit eftersatt, vilket yttrar sig genom att de slussas mellan samhällets olika instanser. Länsarbetsnämndens veckostatistik pekar dock på en nedåtgående trend vad gäller denna grupp, med en halvering under de senaste åren. Det är dock tveksamt om denna nedgång skall tolkas som att problemet är i avtagande – det finns många sätt att redovisa på. Vad långtidsarbetslöshet beror på ligger emellertid utanför detta arbetes ram, men det är uppenbart att det börjar betraktas som ett angeläget insatsområde. Det är dock tveksamt om en uppåtgående konjunktur i sig får en positiv effekt för de som under längre tid hamnat utanför arbetsmarknaden och därför behövs här särskilda och medvetna insatser.

Som en åtgärd mot långtidsarbetslöshet inom Alingsås kommun har projekt NOVA formerats, vilket är ett samverkansprojekt mellan Utbildningsförvaltningen, Socialförvaltningen, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Man har drivit ett projekt med utgångspunkt att varje individ själv skall kunna ansvara för sin egen situation men att det behövs ett stort stöd för att utveckla denna process utifrån ett så kallat konsultativt förhållningssätt. NOVA-metodiken eller NOVA-modellen syftar till att få den långtidsarbetslöse i en åtgärd som han/hon upplever som vettig och innebär i korthet ett organisationsgemensamt rekryteringsförfarande, en sexveckors introduktionskurs, individuell handledning och efterföljande uppföljning. Vi behandlar NOVA-metodiken mer utförligt senare i rapporten.

Föreliggande rapport är slutprodukten av en utvärdering av NOVA-projektet. Vi har på uppdrag av projektledningen och styrgruppen för NOVA utfört denna utvärdering under perioden juli-november 1998. Eftersom diskussionerna pågått under ca tre år och vi kom in i slutet på denna period har vi inte haft möjlighet att följa projektet annat än i slutskedet. I skrivande stund diskuteras om, och i så fall hur, NOVA-metodiken kommer att inordnas i ordinarie verksamhet. Denna rapport är dock inte i första hand tänkt som något beslutsunderlag, utan mer som ett dokument där fördelar och nackdelar med projektet lyfts fram i syfte att visa på vad som lärts och hur samverkan fungerat, men kanske främst vad man kan lära av de erfarenheter som gjorts.

Vi anlitades som oberoende observatörer. Vår utgångspunkt är en modell där vi först presenterar en bakgrund från projektets intressenter. De synpunkter som där framkommit har vi reflekterat över på ett mikroplan. Reflektionen övergår sedan i en mer regelrätt analys som i sin tur utmynnar i en mängd utsagor om hur man kan handla och/eller se på det som förekommit i projektet. Vi vill allt-

så bygga upp ett lärande kring de erfarenheter som gjorts i NOVA-projektet utifrån ett *samverkan- och lärandeperspektiv*. Inriktningen mot lärande och samverkan sammanfaller också med den ambition vi kan utläsa i de avrapporteringar som projektet haft.

Vår ambitionen är således inte att utgå från erfarenheterna utifrån ett smalare perspektiv där projektet bedöms utifrån liknande projekt som syftar till att minska långtidsarbetslöshet, det vill säga en förfining av rådande praxis.

Målsättningar med arbetsmarknadspolitiken för långtidsarbetslösa i Sverige

I regeringsarbetet finns föreställningar som ligger till grund för hur man ser på problematiken kring långtidsarbetslösa och vi ser det som viktigt att lyfta fram dessa. Det forum som bäst återspeglar dessa är propositionerna, och specifikt här Prop. 1993/94:66 avsnitt 3.7: Långtidsarbetslöshet.

> Människor kan brytas ner av långvarig arbetslöshet. Risk finns för passivitet och isolering. De förlorar social förankring och strukturen i det dagliga livet bryts ner. En utveckling som riskerar att göra det svårare och ibland omöjligt att komma tillbaka till arbetsmarknaden. Utslagning medför stora skadeverkningar för såväl individen som samhället. Kostnaderna för de sociala skyddssystemen stiger. Arbetsmarknadens funktionssätt påverkas negativt när fler förlorar anknytningen till arbetsmarknaden. Den strukturella arbetslösheten stiger och inflationsdrivande flaskhalsar uppstår tidigare i konjunkturuppgången. Arbetslivsutveckling (ALU) infördes bl.a. för att motverka ökningen av långtidsarbetslösheten. Åtgärden avser att stimulera och använda den individuella och lokala initiativrikedom som behövs för att ge de arbetslösa själva möjlighet att konstruktivt bidra till sin egen och samhällets utveckling. Varje människa besitter resurser. Därför måste de arbetslösas vilja, kunskap och förmåga till aktivitet och utveckling tas till vara. Det gagnar lokalt näringsliv och gör att samhällsuppgifter som annars inte skulle bli utförda kommer till stånd. Därmed skapas nära kontakt med arbetslivet utan störningar på den reguljära arbetsmarknaden. Det underlättar återinträdet i arbetslivet och bidrar till utveckling på den egna orten. Nya lokala samverkansformer mellan enskilda människor, kommuner, organisationer och företag har lett till uppslag och Otraditionella initiativ. De har haft och har stor betydelse för både individen och de lokala förutsättningarna att utveckla ort och bygd såväl ekonomiskt som kulturellt, natur- och miljömässigt. Det går inte att öka de sedvanliga arbetsmarknadspolitiska åtgärderna i någon högre grad. De kostnadsmässiga och praktiska gränserna har i det närmaste nåtts. Utbildningsmöjligheterna har byggts ut kraftigt och kommunerna kan inte finansiera någon väsentlig ökning av beredskaps- arbeten. ALU är i dagsläget den enda åtgärd som volymmässigt kan få en verkningsfull effekt och hejda utvecklingen av långtidsarbetslösheten. I likhet med ungdomspraktiken har ALU mött kritik för att verksamheten tar bort arbeten från den reguljära arbetsmarknaden. Det har förekommit viss missförhållanden. AMS visar emellertid i en uppföljning av åtgärden den 28 maj 1993 att dessa är begränsade. Åtgärden är med de regler som har upprättats inte konkurrenssnedvridande. De mindre lyckad projekten bottnar sannolikt i bristande kunskap och erfarenhet i ett initialskede. Det gäller nu att bygga på de erfarenheter som har erhållits och ytterligare sträva efter att finna projekt som är meningsfulla utan att den reguljära arbetsmarknaden störs.

Föreställningar om hur man arbetar med långtidsarbetslösa må variera lokalt,

men det är ändå propositioner och andra officiella skrifter som ger oss förutsättningarna hur vi skall tänka och arbeta inom verksamheterna, varför detta är en viktig bild att förmedla. Texten ovan kan ses som tämligen positiv i sin grundsyn på arbetslösa och deras förmåga. Den företräder också en ganska oproblematisk utgångspunkt för arbetet med långtidsarbetslösa i Sverige. ALU och liknande statliga satsningar riskerar dock att snabbt bli generella lösningar på mångfacetterade problem. NOVA-projektet kan i detta ljus ses som ett lokalt svar som tar sin utgångspunkt i att lösningar för långtidsarbetslösa bör behandlas individuellt.

Samverkan för att lösa långtidsarbetslöshet

NOVA-projektet är ett av många samverkansprojekt i Sverige som under senare år syftat till att nedbringa långtidsarbetslöshet. Har dessa haft avsedd effekt? Hur ser samverkansproblematiken ut i ett större sammanhang? Vi diskuterar frågan med utgångspunkt från två rapporter som båda är utvärderingar av insatser mot arbetslösa inom ett samverkansprojekt med 28 deltagande kommuner. Rapporterna ger var sin syn på problematiken och effekterna.

Bakgrunden till projektet är att arbetslösheten stabiliserades på en hög nivå – över 10% – efter lågkonjunkturen i början av 90-talet. En trend för att hantera problemen har sedan dess varit att söka samverkansformer mellan kommunala och statliga enheter, alltså samma grundtanke som finns i NOVA-projektet och andra projekt som bedrivs i Alingsås kommun.

Upprinnelsen till samverkansprojekten var propositionen 1994/95:*218 En effektivare arbetsmarknadspolitik,* samt den så kallade *Tillväxtpropositionen* 1995/96:148 där vikten av samverkan mellan kommuner, försäkringskassa och arbetsförmedling betonades. Mot bakgrund av diskussionerna i dessa propositioner föreslogs att en arbetsmarknadspolitisk försöksverksamhet i projektform skulle startas i ett antal kommuner (proposition 1995/96:148). Syftet med försöksverksamheten var dels att bättre utnyttja de offentliga medlen och dels att få igång samverkan vad gällde en angelägen problematik kring arbetslösa. De centrala riktlinjerna var de övergripande målen för den nationella arbetsmarknadspolitiken. Försöksverksamheten pågick juli 1996 – december 1997. Då försöken avslutades såpass nyligen är långtgående effekter av samverkan svåra att uttala sig om, liksom de mer långsiktiga effekterna av projektets påverkan på arbetsmarknaden.

Projektet omfattade 28 stycken kommuner . De deltagande kommunerna förband sig att stå för minst 25% av totala avsatta medel. Statens medverkan finansierades genom anslaget ”Arbetsmarknadspolitisk åtgärder” eller A2-anslaget, d v s ytterligare resurser tillfördes inte arbetsmarknadspolitiken. Projektet omfattade ingen speciell grupp av arbetslösa utan man gick ut på bred front.

Enligt Rikskatteverkets rapport *Lokal samverkan i arbetsmarknadspolitiken* var resultaten av projektet relativt goda. Det gav enligt verket indikationer på en

effektivare användning av de lokala resurserna för arbetsmarknadspolitik. Projektet ledde också till en friare användning av resurserna. Vidare hamnade cirka 7% fler i någon form av åtgärd jämfört med utfallet på nationell nivå.

I *Utvärdering av lokal samverkan mot arbetslöshet* från Högskolan i Växjö ges en något annorlunda bild av samarbetets effekter. I rapporten hävdas att de lokala samverkansprojekten inte hade någon direkt effekt gentemot en kontrollgrupp som inte ingick i samverkansprojektet och den medelstilldelning det innebar. Effekter kunde inte påvisas med hjälp av statistisk analys, men det fanns också andra möjliga effekter som inte kunde räknas fram. Slutorden i rapporten (s 139) lyder:

> Denna utvärdering av lokal samverkan inom arbetsmarknadspolitiken har inte kunnat påvisa något entydigt resultat vad gäller målrelaterade effektvariabler. En möjlig förklaring kan vara att de studerade verksamheterna haft en alltför begränsad omfattning eller varaktighet; en annan tänkbar tolkning av resultaten är att den lokala samverkan faktiskt inte har haft någon effekt på arbetsmarknadens funktionssätt.

En sammanfattande kommentar är att Växjörapporten har ett mer gediget kvantitativt underlag, varför man med större säkerhet kan uttala sig om de faktiska effekterna av projektet. Dock visar diskrepansen på ett problem som ständigt uppkommer i utvärderingar, att det hela tiden finns olika värdeutsagor som på något sätt måste ställas mot varandra.

Utvärdering som metod

> Det går bra att slå sig för bröstet när man har så få att arbeta med och kvalitet och så. Vi vet att vi skulle också klara det. Det är en förmån att få jobba så, självklart blir det ett bra resultat.
>
> För mig blir alla lyckade. Jag mäter inte i termer av att de skulle få ett jobb, för då är det inte alltid lyckat. Jag mäter utifrån att var och en får rätt hjälp och stöd för den personen. De fall som tycker att de fått stöd och själva upplever att det varit bra är lyckade fall

I en utvärdering framkommer alltid olika bilder av det som skall utvärderas. Vissa framstår som känslomässiga och andra som sakliga, men de berör fortfarande endast en del av projektet. I ovanstående citat skiljer sig utsagorna åt vilket är problematiskt när man entydigt skall beskriva och utvärdera ett projekt. Utvärderarens roll är därför att vikta olika utsagor mot varandra och själv försöka ge en nyanserad bild av projektet som helhet, dels i förhållande till de mål och förväntningar som funnits med projektet, dels i förhållande till de processer som gjort att förutsättningarna förändrats. Som utvärderare skapar man sig en bild grundad på tidigare erfarenheter och ifrågasättande av föreställningar som tas för givna av olika intressenter. Utvärderarbilden är inte avsedd att få många att nicka igenkännande (även om detta inte är en nackdel) och få sina föreställningar bekräftade, utan den avser att lyfta fram vad som kan anses vara bra respektive dåligt, men framför allt vad man kan lära sig av projektet, exempelvis hur olika intressenter har upplevt det.

Utvärdering av mål

Vad gäller målsättningen med projektet kan denna indelas i tre målkategorier. 1) Explicita mål finns som direktiv i projektet, d v s att få den sökande ut i någon form av åtgärd eller arbete. Denna del av utvärderingen är sällan problematisk och kan oftast understödjas av siffror.

> Det bör finnas en klar målsättning som tillräckligt konkret beskriver de resultat av olika slag som ska åstadkommas inom programmets ram. Om de olika målen behöver justeras ska skälen till detta klart framgå, liksom att de nya målen ska nå fram till alla de som deltar i programmet. (Stevrin 1991)

Bilden kompliceras dock utav 2) implicita mål och 3) av framväxande mål som grumlar den önskvärda tydligheten av den utvärdering som kan göras av de explicita målen (Brorström och Ohlsson, m fl 1997). Det är spänningen mellan dessa olika mål som mycket av denna rapport kommer at beskriva.

Ett antal parter kan jämka sig fram till mål och åtgärder efterhand som programmet fortgår. Det kan utifrån ovanstående resonemang vara rimligt att använda utvärderingsmodeller som tillåter pluralism, och som utgår från att program är pluralistiskt ansatta sociala processer, där såväl intressenternas som utvärderarens subjektivitet kan både accepteras och utnyttjas. Guba & Lincoln (Guba och Lincoln 1989) har med sin "fjärde generationens utvärdering" formulerat en utvärderingsmodell i denna anda. De framhöll vikten av att kartlägga vilka olika intressen som är inblandade i ett program och vilka förväntningar, möjligheter och hot som finns med det utvärderade programmet.

Det pluralistiska idealet

Om utvärderingens ansats bygger på en sammansatt och pluralistisk syn på reformer, projekt och program, samt en sammansatt mängd av modeller och teorier, så måste vi göra empiriska studier som kan fånga upp den variation i mål, teman och intressen som vi förväntar oss.

I amerikansk utvärderingsforskning framstår Guba & Lincoln (Guba och Lincoln 1985; Guba och Lincoln 1989) som de ivrigaste förespråkarna för en pluralistisk och ickepositivistisk forskningsansats vid utvärderingsforskning. De kallade sin ansats för "naturalistisk" (Naturalistic inquiry) för att visa på att forskaren inte kan stå utanför den process han studerar. Termen "naturalistisk" var emellertid inte helt lyckad eftersom den har använts av samhällsteoretiker som beteckning för något helt annat. Därför övergick Guba & Lincoln till att beteckna sin ansats som konstruktivistisk ("Fourth Generation Evaluation" 1989).

> This paradigm rests on a relativist rather than a realist ontology, and a monistic, subjective rather than dualistic, objective epistemology. Its exercise unites the evaluator and the stakeholders in an interaction that *creates* the product of the evaluation, utilizing a hermeneutic dialectic approach aimed at establishing that interaction and maintaining it within qualitybounds (Guba & Lincoln 89)

Guba & Lincoln (1989) diskuterade frågan om utvärderingar skall tillåtas utgå från ett - oftast finansiärens - värdesystem eller om flera parters värdesystem skall ingå. Svaret de gav var att en pluralistisk utvärdering måste innefatta flera av de inblandade parternas eller intressenternas värden. De förde emellertid problematiseringen ett steg längre genom att påpeka att utvärderarens värderingar är ofrånkomliga i en utvärdering. Om uppdragsgivarens/finansiärens värderingar *sammanfaller* kan det ge ett *illusoriskt intryck av att objektivitet*, men med en konstruktivistisk ansats kan en utvärdering med sådan *uniformitet i värderingar* framstå som *aspektfattig*.

Utvärderare - uppdragsgivare

Om det finns en alltför hög grad av konsensus mellan utvärderare och uppdragsgivare finns en risk att utvärderingen inte leder till några nya slutsatser. Om å andra sidan utvärderarens värderingar skiljer sig markant från uppdragsgivares och starka intressenters, så kan utvärderingens slutsatser framstå som osakliga eller obegripliga och därmed oanvändbara.

> Man får nog räkna med att beställare av utvärderingar är medvetna om riskerna för utvärderingsresultat som inte stämmer med det egna perspektivet. Behovet av hjälp för att tolka vad som sker och vad som skett på grund av reformen talar för det är rimligt att ta den risken. Brorström et al 1997, s 12

Brorström et al (1997, s 26) nämner fem goda och entydiga principer för utvärdering.

1) Avgränsning av redovisningsenheten. I detta fall torde detta inte vara något problem eftersom projektet ändå är såpass väl avgränsat både vad gäller omfattning och målgrupp.

2) Objektivitetsprincipen innebär att man efter bästa förmåga och sunt förnuft skall förmedla det man ser på ett så nyanserat och reflekterat sätt som möjligt.

3) Fortvarighetsprincipen innebär att saker och ting sker över tid, ”det sanna är det gjorda” som Vico en gång sade. Det är viktigt att vara medveten om detta även om utsagor kan variera om vad som gjorts.

4) Väsentlighetsprincipen innebär att vissa data kanske inte är så viktiga att ta med. Även om siffror upplevs som tydliga indikationer kanske ett vagt uttalande från en perifer deltagare säger mera.

5) Matchningsprincipen innebär att projektets åtgärder skall ställas i relation till t ex konjunkturen eller den rådande situationen på arbetsmarknaden och kanske inte bara till hur många som fått jobb av de som ingår i projektet.

Idéen med denna utvärdering är att sätta projektet med långtidsarbetslösa i ett samhällsperspektiv, både utifrån ekonomiska och sociala aspekter. Samhället ställer allt större krav på den enskilde att försörja sig samtidigt som möjligheten till anställningar decimerats. Som riktlinje för att utvärdera detta projekt har vi inspirerats av den syn på utvärdering som ovan beskrivits.

Utvärderingens praktiska gestalt

Denna utvärdering bygger främst på intervjuer gjorda med projektets omedelbara intressenter. Vi har identifierat fyra sådana intressentgrupper – politiker, moderorganisationer, projektgruppen (även kallad NOVA-gruppen) och deltagarna, dvs den målgrupp projektet vänt sig till. Praktiskt innebär detta att vi strävat efter att fånga ett antal bilder av hur projektet gestaltat sig från olika utgångspunkter. *Projektägarna*, dvs projektets huvudmän, utgörs främst av berörda enheter inom Utbildningsförvaltningen, Socialkontoret, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Vi har som utvärderingsuppdraget var formulerat fokuserat främst på samverkansproblematiken mellan dessa organisationer. Således har berörda grupper från varje organisation, chefen för dessa enheter och tillika styrgruppsmedlemmar, samt alla i projektgruppen intervjuats vid minst ett tillfälle. För att få en bild av praxis vad gäller samverkan har vi även deltagit vid tillfällen där de olika parterna har träffats och utbytt erfarenheter.

Fyra personer är anlitade att direkt arbeta i projektet och dessa tillsammans med projektledaren utgör kärnan i projektet. I uppstarten av utvärderingen förde vi vid ett par tillfällen diskussioner med denna grupp. Där diskuterades vårt uppdrag och de gav då sin syn på projektet, vilket även styrgruppen gjorde vid ett separat möte. Vi har också genomfört enskilda intervjuer med var och en i såväl styrgrupp som projektgrupp. Vi har vidare utfört både enskilda intervjuer och gruppintervjuer med representanter från respektive moderorganisation.

Den politiska nivån har undersökts av en av de studenter vi handleder på D-nivå. Studien innefattar intervjuer med ordförande och vice ordförande i de fyra nämnder som berörs av projektet, dvs Utbildningsnämnden, Socialnämnden, Socialförsäkringsnämnden och Arbetsförmedlingsnämnden. Dessutom har studenten observerat möten där NOVA-gruppen informerat Arbetsförmedlingsnämnden respektive Socialnämnden.

När det gällde att fånga deltagarnas bild(er) av projektet var det från början tänkt att vi skulle intervjua ca 5 personer för att fånga såväl mönster som variation. Dock ökade våra möjligheter att göra en mer intensiv deltagarstudie genom att vi som handledare engagerade ytterligare en student från Handelshögskolan i Göteborg och 12 deltagare kunde därmed intervjuas. Då det var olämpligt att studenten på egen hand sökte upp deltagare utifrån principen om oberoende slumpvis urval, gjordes en överenskommelse att projektgruppen skulle ta kontakt med ett antal deltagare och fråga om dessa var villiga att ingå i utvärderingen. Ett sådant tillvägagångssätt kritiseras ofta för att leda till skevhet, då en beroende part får fritt spelrum att styra urvalet. Vi upplever dock inte tillvägagångssättet som problematiskt i detta fall, dels därför att vi är medvetna om - och kalkylerar med - en viss skevhet, dels därför att de bilder vi fått fram inte stödjer tesen om någon betydelsefull skevhet i urvalet. Vi upplever inte heller att individerna i den grupp projektet vänder sig till – långtidsarbetslösa – är särskilt villiga att fungera som legitimeringsinstrument. Intervjuerna uppvisade ett såpass tydligt mönster att de senare intervjuerna tillförde avtagande mervärde, vilket innebar att meningsfullheten medytterligare intervjuer blev allt mindre. Vi uppnådde en ”mättnad” i materialet (Glaser och Straus 1967).

För att sätta in projektet i en större referensram har vi också satt oss in i dokument som handlar om de långtidsarbetslösas roll i samhället och arbetsmarknaden för dessa, t ex SOU-rapporter, propositioner och rapporter från t ex Riksrevisionsverket etc.

Sett till var vi lagt tonvikten bör det framgå att vi främst inriktat oss på att förstå de erfarenheter som gjorts av de i projektet mest aktiva – moderorganisationer och projektgruppen. Det är ju dessa som främst kan ge underlag till hur projektet bör utvärderas utifrån problematiken kring samverkan. Övriga intressenter har setts som bidragsgivare vilka gett kompletterande bilder och uppgifter. Dock har vi sett utfallet från deltagarna som en viktig del i utvärderingen. Eftersom projektet är till för dem torde deras upplevelser vara en god måttstock på hur väl projektet fungerat.

En traditionell utvärdering har som bas en relativt omfattande kalkyl av hur ekonomiska resurser har fördelats och vilka ekonomiska effekter resursinsatserna fått. Vi hävdar att en kvantitativ utvärdering av detta slag endast ger *en* aspekt av en mycket rikare ”verklighet" som ligger för handen i ett projekt av det slag NOVA utgör. Kvalitativa aspekter blir speciellt tydliga när man så aktivt och djupt arbetar med människor och deras personliga utveckling som man gör i detta projekt. De kvantitativa data vi fått är inte särskilt uttömmande, främst handlar de om var deltagare hamnat efter att de gått färdigt den gemensamma kursen. Det är inte lätt att ta fram effektsiffror, då det är svårt att uttala sig om vad deltagarna skulle gjort om projektet *inte* kommit tillstånd – vi har inte haft tillgång till en jämförbar kontrollgrupp. Trots detta behandlar vi projektets kvantitativa effekter i ett särskilt avsnitt mot slutet av rapporten. Men vi har med grund i ovanstående låtit de kvalitativa aspekterna vara tongivande.

Beskrivning av projektet

Inledningsvis ger vi här en bakgrund och en beskrivning av NOVA-projektet. Grunden för denna beskrivning är en sammanläggning av de intryck och utsagor vi samlat på oss under utvärderingens gång. I detta avsnitt lyfter vi också fram de olika bilder som framträtt i vår utvärdering. Bilderna har vi valt att redovisa utifrån de grupperingar vi intervjuat, då de individuella bilderna visat sig överensstämma bra med en kollektiv sådan för alla grupper utom för själva NOVA-gruppen.

För att undvika begreppsförvirring definierar vi här de intressentgrupper som i fortsättningen kommer till tals. De är följande:

- *Projektdeltagare eller NOVA-deltagare*. Med denna term avses de långtidsarbetslösa som deltagit i projektet.
- *Projektgruppen eller NOVA-gruppen*. Här avses de fem tjänstemän som på heltid under två år arbetat i projektet, men som normalt arbetar i de olika kommunala och statliga organisationer som har engagerat sig i projektet. Med *NOVA-gruppsmedlem* avses därmed en av dessa tjänstemän. Då dessa fungerat som handledare för deltagare benämns de också *handledare*.
- *Moderorganisationerna*. Här avses i första hand de enheter inom de fyra deltagande organisationerna som varit närmast berörda av NOVA-projektet. Men då dessa också utgör delar av en större organisation kan termen också ibland användas för att beskriva ett dominerande synsätt som kan sägas gälla för den enskilda organisationen och som uttryckas genom den närmast berörda enheten.
- *Styrgruppen*. Här avses de fyra chefer som leder de berörda enheterna på respektive organisation samt projektledaren som ingår i NOVA-gruppen.
- *Politikerna*, vilka här utgörs av nämndemännen i de fyra berörda politiska nämnderna och speciellt då ordförande och vice ordförande.

Projektets bakgrund

Långtidsarbetslösa har länge varit ett, om inte förbisett, så förbigånget problem. Problematiken resulterar inte sällan i att långtidsarbetslösa blir "gråzonsmänniskor", d v s människor med komplex problematik som inte bara hör distinkt hemma hos en myndighet. Resultatet av denna brist i "sorteringsgrund" leder till att de många gånger hamnar ”mellan stolarna” eller slussas runt i olika åtgärder organiserade av olika myndigheter utan att åtgärderna egentligen leder

någonstans. Resultatet blir vanligen att människan bryts ner och problemen förvärras ytterligare. Rundgångsproblematiken har i Alingsås refererats till som "Svarte Petter", d v s ingen myndighet vill ha kostnaden för den långtidsarbetslöse och därför skickas han/hon vidare hela tiden för att man inte skall bli den instans som får ta hand om "Svarte Petter" i slutändan – "man kan ju ändå inte lösa problemet på egen hand".

Upprinnelsen till NOVA-projektet var en möjlighet att ansöka om EU medel från Mål 3. Målgrupper för mål 3 var *långtidsarbetslösa*, *arbetslösa ungdomar* mellan 17 och 24 år, *arbetshandikappade* samt *invandrare* i Stockholm, Göteborg och Malmö. Mål 3 skulle tillföra extra resurser för nyskapande verksamhet och metodutveckling. Vidare underströks jämställdhet mellan män och kvinnor. Temat man sökte under var "Minskad arbetslöshet och ökad kunskap hos arbetslösa." Detta innebar i princip att projekten på lokal nivå skulle bygga på lokala initiativ och bred samverkan mellan olika aktörer. Projekten skulle ligga i linje med den gällande arbetsmarknadspolitiken, men ändå tydligt kunna särskiljas från denna.

Även insatserna som var önskade angavs i skrivelsen för Mål 3, och dessa var *kompetensutveckling*, *vägledning* och *rådgivning*, *aktivitetscenter* (Datortekens arbetsmarknadsdel) samt *starta eget*. En förutsättning var att minst 55 % av kostnaderna finansierades med offentliga nationella medel (stat, kommun, landsting). Denna finansiering skulle vara ordnad när ansökan lämnades in.

Sammanfallande myndighetsintressen

I samband med att EU – Mål 3 utlyste medel för projekt aktualiserades frågan om hanteringen av långtidsarbetslösa i Alingsås. Då samverkan också utgått som ett direktiv från riksdag och regering sökte de politiska parterna aktivt efter fält där man tillsammans kunde utveckla samarbetsformer för att hantera det gemensamma problemet med långtidsarbetslösa.

Samverkanspropositionen, Regeringens proposition 1996/97:105*, Kommunal samverkan*, har varit ett ständigt återkommande tema i diskussionerna kring NOVA-projektet. Dock berör propositionen främst samverkan *mellan* landsting och kommun och inte direkt samverkan *inom* en kommun. Vad som är viktigt att komma ihåg är emellertid att propositionen ger en fingervisning om att samverkan är viktig. Andemeningen som vi tolkar den, är att samverkan skall ske i syfte att lösa problem i samhällets tjänst. Att det sedan är främst formerna för – och inte syftet med – samverkan som diskuteras, får ses som en yttring av den kultur propositionerna bär på. Vidare berörs inte ansvarsområdet och beslutsrätten , utan samverkan ses här som något som sker när tjänsten produceras. Detta stämmer väl överens med NOVAs funktion som verkställare snarare än beslutsfattare.

> Samverkan sker i första hand om sådant som inte är att beteckna som myndighetsutövning. Det handlar i stället i stor utsträckning om produktion av kommunal service. s. 28

Samverkan mellan stat och kommun nämns också i samverkanspropositionen, och detta har större koppling till NOVA än övriga delar av propositionen.

> Relationen mellan staten och kommunerna har under senare år kommit att allt mer präglas av samverkan. Det rör sig om samverkan både om verksamhet och samfinansiering. Det har vuxit fram ett behov av att hitta former för staten och den kommunala sektorn att inom ett antal områden gemensamt lösa vissa problem. Det pågår t.ex. fram till utgången av år 2000 en försöksverksamhet med finansiell samverkan mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst enligt en särskild försökslag (SFS 1994:556). Sedan den 1 juli 1996 pågår också en försöksverksamhet med lokal samverkan mot arbetslöshet där samverkan skall ordnas inom ramen för arbetsförmedlingsnämnderna i ett antal försökskommuner (prop. 1995/96:148). Kommunerna samverkar också med arbetsförmedlingen och det lokala arbetslivet för att genomföra viss vuxenutbildningssatsning (prop. 1995/96:222). I detta fall kan flera kommuner ha samverkansavtal. Det växande antalet medborgarkontor är också ett exempel på samverkan mellan kommun och staten om att ge medborgarna viss samhällsservice (jfr lagen 1994:686 om försöksverksamhet med medborgarkontor). s. 30

Tanken om medborgarkontoret finns inte längre kvar i Alingsås, då politikerna deklarerat att man inte skall arbeta vidare på den linjen. Ändock kvarstår, oavsett samverkanspropositioner eller direktiv, att det finns fördelar och vinster med att samverka på ett medborgarkontorsliknande sätt, något som NOVA-projektet visar. Dock måste man se till effekterna snarare än incitamenten – att de långtidsarbetslösa får en human och värdig behandling måste ses som det primära. Att man sedan kan göra kostnadsbesparingar genom att inte behöva göra samma sak två gånger är självklart ett annat viktigt argument för samverkan. Det problematiska för samverkan är dock att hitta bra former för bättre klientkvalitet utan betydande kostnadsökningar eller svårigheter att organisera den offentliga verksamheten – och här kan NOVA ses som en möjlig form.

Projektet initierades också av företrädare för de myndigheter som upprätthöll det traditionella sättet att hantera långtidsarbetslösa och som tillförde medel därtill. Frågan som ställdes var – hur skulle långtidsarbetslösa reagera på aktiva insatser för att få in dem på arbetsmarknaden? Skulle de se det som ett stöd att ta sig ur återvändsgränder och acceptera de samhälleliga villkor som gällde? Eller skulle de reagera negativt och betrakta åtgärderna som integritetskränkande? Denna fråga väckte också tanken om deltagarna skulle reagera negativt på att de nu exponerades på samma gång och i direkt samverkan mellan fyra olika instanser. Oron visade sig obefogad då man fick signaler om att deltagarna närmast välkomnade att någon tog tag i deras problematik. Tanken fanns också att de skulle avvisa åtgärderna då de fann dem hotande eftersom det kanske krävdes en förändrad självbild och en självinsikt som man inte ville kännas vid. Sammantaget fanns det i initieringsskedet åtminstone tre sammanlänkade intressen från de närmast berörda myndigheterna att agera:

- *Det samhälleliga intresset* – att minska samhälleliga kostnader i form av bidrag etc. och samtidigt se till att människor hamnar på rätt plats i samhället, där de bäst kommer till sin rätt.
- *Samverkansintresset* – att vara utgångspunkten för ett projekt som skulle utveckla samarbetsformerna mellan Socialförvaltningen, Utbildningsförvaltningen, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.
- *Det humanistiska intresset* – att stödja individer till att skaffa sig ett bättre liv.

Projektets historik – en övergripande bild

Projektet initierades från kommunfullmäktige där diskussionerna uppkom i samband med möjligheten att söka EU-MÅL 3-medel. Enligt uppgift var det dåvarande moderata kommunalrådet som någon gång 1995 började ta upp EU:s socialfond, ESF – Mål 3 syftar till regionala satsningar inom arbetsmarknadspolitiken – och föreslå ett projekt för långtidsarbetslösa. Kommunstyrelsen gav den 13 november 1995 Utbildningsnämnden i uppdrag att utse en projektledare, arbeta fram en ansökan och att till Kommunstyrelsen redovisa projektets effekter på långtidsarbetslösheten. Utbildningsförvaltningen sågs som en viktig aktör för att få grupper som traditionellt ansågs svåra att få in på arbetsmarknaden. Förvaltningen hanterade också flykting- och invandrarfrågor för att insatserna för ”nysvenskar” främst borde vara utbildning för kommande arbeten och inte bidrag. Penningpåsarna som olika förvaltningar fick för invandrare hade slagits samman och man hade exempelvis omvandlat bidrag till lön.

Påföljande dag gav Utbildningsnämnden avdelningschefen för flyktingenheten i uppdrag att i samverkan med förvaltningarna utarbeta en ansökan. En projektgrupp tillsattes med avdelningschefen som ordförande. Projektgruppen bestod av representanter för Socialförvaltningens individ- och familjeomsorg, kommunens Arbetslivsavdelning, Arbetsförmedlingen, och Försäkringskassan. Dessutom var näringslivet, LO och TCO representerade i gruppen. Direktivet var att utarbeta förslag till insatser för att motverka utslagning av långtidsarbetslösa. Gruppen arbetade i tre månader och genomförde 6-7 möten. Gruppen långtidsarbetslösa identifierades och uppgick då till ca 500 i kommunen. Då var idén att man skulle samverka mellan statliga och kommunala myndigheter ganska ny och man såg inga förebilder, men sättet att hantera invandrare fanns som en möjlig inspirationskälla. Vidare hade ”Kedjan” startat tidigare där man diskuterat och genomfört gemensam kompetensutveckling över organisationsgränser och att använda medel.

Redan i utredningsgruppen uppkom de klassiska problemen med olika förvaltningstraditioner – FK med eget synsätt utifrån sitt regelverk, AF med sin arbetsbelastning, Socialtjänsten med sina relativt fria ramar hur medel kan användas och Arbetslivsavdelningen befriade från myndighetsansvar. Det uttalade motivet var att komma till rätta med långtidsarbetslöshet på ett konstruktivt och socialt acceptabelt sätt. Det fanns kanske också ett outtalat motiv – att bli av med besvärliga fall inom respektive organisation. Man ville inte ha långtidsarbetslösa i sin budget eller att de skulle synas i statistiken. Försäkringskassan hade målsättningen att sänka ohälsotalen i kommunen, socialförvaltningen att minska socialbidragen, Arbetsförmedlingen att redovisa fler sysselsatta och färre arbetslösa.

Ett problem under arbetet var medeltilldelningen där man var tvungen att gå otraditionellt tillväga. EU betalade högst 45% av kostnaderna. Kostnaderna för de långtidsarbetslösa fanns ändå, men projektet skulle ju inte omedelbart kunna avlasta förvaltningarna. Att avsätta resurser till projektet mötte enligt uppgift störst motstånd på Arbetsförmedlingen, där utgångspunkten var: ”Ska en till jobba i projekt så att vi andra får ännu mer att göra?” Ett annat problem var att fackföreningarna inte ville att projektdeltagare skulle uppbära A-kassa och

samtidigt ingå i projektet. Men efter förhandlingar och övertalningar gav de med sig.

I projektansökan betonades tanken om ”samverkan, samordning och ett gemensamt resursutnyttjande mellan ansvariga statliga myndigheter, kommunala myndigheter och lokalt näringsliv. Otydliga budskap, motsägelsefulla strategier och krav från myndigheterna är inte sällan en inkörsport till rundgång och passivitet”. Detta var också utgångspunkten för projektets utformning.

Den 4 mars 1996 förelåg och tillstyrktes ett förslag till projektbeskrivning inför Utbildningsnämnden, ”Samverkansprojekt mot långtidsarbetslöshet”. Nämnden föreslog att Kommunstyrelsen omedelbart skulle ansöka, då EUS Socialfond beviljade medel upptill maxbelopp i den turordning ansökningarna kom in. För Sverige fanns 280 miljoner avsatta under en treårsperiod, varav Älvsborgs län hade 10% eller 28 miljoner avsatta, så det gällde att agera snabbt. Den 9 april-96 förelades ansökan för Kommunstyrelsen och beslut togs att godkänna den och ansöka om EU-medel. Man kan läsa: ”Projektet ska omfatta en period av två år med start hösten 1996. Av projektbeskrivningen framgår metod, mål, målgrupp, parter, uppföljning etc. Den totala kostnaden för projektet är beräknad till ca 7 700 tkr.”

Projektet startade i november 1996 och i april 1997 skickades fortsättningsansökan med en avrapportering av projektet. Rapporten andades en försiktig optimism – beskrivningen av verksamheten berörde till stor del samverkansproblematiken. Ett framträdande tema var också att starten av projektet var förskjuten vilket ledde till att man inte kunde rapportera så mycket av deltagarnas erfarenheter. Vidare framgick att den första tiden varit arbetsam och känslostark.

Från november 1996 fick projektet EU-medel från MÅL 3-området. EU finansierade 25-30% av projektkostnaderna. I fortsättningsansökan 1997 angav projektledaren att man haft 37 långtidsarbetslösa deltagare i NOVA, men att ambitionen stod kvar på 200-250. Den slutgiltiga siffran på ca 210 som påbörjat och 201 som avslutat Vägvalskursen stämmer således rätt väl med den ursprungliga målsättningen.

Syften med projektet

Det har varit projektets främsta syfte att få bort den rundgång som "ansvarslösheten" leder till. Ett exempel på dessa förhållanden är att AF vill bli av med sina långtidsarbetslösa till FK genom sjukskrivning alternativt förtidspension, medan försäkringskassan vill bli av med sina långtidsjukskrivningar till AF genom att få dem bedömda som delvis arbetsföra – men enligt AF är det sällan vare sig meningsfullt eller möjligt att finna jobb på öppna arbetsmarknaden till en som är 25% arbetsför. Istället för att deltagarna slussas fram och tillbaka mellan olika instanser skall projektet och få tillstånd adekvata lösningar. I denna bemärkelse fungerar projektet konserverande – som ett sätt för respektive organisation att bli av med problem.

Projektets syfte har också varit att identifiera individer som kan betraktas som ”arbetsföra” men som i verkligheten inte ”står till arbetsmarknadens förfogande”. Grupperingar har tidigare "gömts" genom åtgärder i respektive moderorganisation genom att "leka leken - bli av med". Det finns en insikt om att många mår dåligt av att tvingas förbereda sig för inträde på arbetsmarknaden eller vara ute på arbetsplatser men känna sig som – och av andra upplevas vara– belastningar. NOVA har en ”mission” gentemot moderorganisationerna – man vill lyfta fram och *synliggöra* dessa personer i gråzonen mellan arbete och sjukpension och ge dem en meningsfull sysselsättning eller annan adekvat lösning. I NOVA-gruppen anser man att sådana lösningar kan ge livskvalitet och människovärde genom annat än betalt arbete, – lönearbete bör ej ses som det allena saliggörande. Detta leder till att NOVA-gruppen ibland ses som bakåtsträvare, att de ”gett upp” och att de har en romantisk syn på en mer krass verklighet där full sysselsättning är en given målsättning. Allt annat än att få folk i arbete bedöms vanligen som ett misslyckande.

Projektmodellen

Många vi varit i kontakt med talar tydligt och klart om *NOVA-modellen* eller *NOVA-metodiken*. När vi frågat mer ingående vad det innebär går dock utsagorna något isär. Vi skall dock försöka ge en någorlunda generell bild av vad vi tolkar som NOVA-metodiken.

Det unika med NOVA-modellen är enligt handledarna i NOVA-projektet den ”omvända ordningen” mot vad som är normalt i liknande projekt. Projektet har i början en fast struktur under 6 veckor – en gemensam kurs med föreläsningar m.m., men med inslag av individuell planering för framtiden. Först därefter kommer mer individuell handledning och lösare struktur med praktikprövning etc.

NOVA metodiken innehåller tre huvudtankar:

- Den *enskilde* deltagaren i fokus. Arbetet skall bygga på individens förutsättningar och det ansvar som individen vill ta för sin egen utveckling.
- *Långsiktigheten* är viktig för att lösningarna skall vara till för deltagaren och inte för den myndighet som för tillfället har ansvaret. Man vill här lyfta perspektivet och se *helhetsbilden*.
- *Samverkan* mellan de olika organisationerna skall leda till att deltagarna får en smidigare hantering av sina ärenden och att de inte tar så lång tid.

Dessa tre målsättningar fanns med i projektbeskrivningen och också i ansökan som sänds in till EU, så metodiken har varit klar från början. Dock har metodiken praktiskt utvecklats i det dagliga arbetet, genom de processer och erfarenheter man gått igenom, och inte minst genom den samverkan man haft mellan personerna i projektet.

Metodiken bygger på att grupperna innehåller olikheter; ålder, utbildning etc. NOVA ska fånga in långtidsarbetslösa som skall få stanna upp och reflektera över sin situation, vilken ofta innebär rundgång i systemet, där tjänstemän – oftast med goda intentioner – styr. Projektet ska ge impulser till deltagarna att starta en förändring, att bryta rundgången och få kontroll över sina liv – och att använda NOVA som resurs. NOVA ska ge uppföljning och stöd tills deltagarna kan klara sig själva. Alla resurserna ska vara samlade på ett ställe. En deltagare skall kopplas till en handläggare. Löpande ärenden som socialbidrag, arbetssökning, etc. sköts via NOVA – deltagare ska inte behöva vandra runt på myndigheterna och visa upp sig – för deltagarna skall det vara en förenkling. Internt är ambitionen en väg att samverka, där projektet uppmuntrar till att förändra sig och sin syn på andra, inte att få andra att tänka som man själv gör, och att bearbeta revirtänkande där handläggare söker bli av med ärenden.

NOVA har strävat efter att komma till rätta med den vanmakt och rundgång som den vanliga hanteringen annars leder till. Den målgrupp projektet arbetat med har mycket behov av hjälp. Olika NOVA-intressenter använder termen *systemskada,* med vilket avses att de långtidsarbetslösa slussats runt i olika instanser och blivit matade med åtgärder. Detta skapar en inlärd hjälplöshet att ”samhället skall hjälpa mig”, ”samhället får ta sitt ansvar” etc. Från detta utgångsläge är det tar lång tid och är svårt att få individen att själv ta ansvar för sin egen process.

Oron var stor i början för att olikheter bland deltagare skulle göra att grupperna inte fungerade. När handledarna sedan kom på att deltagarnas olikheter snarare berikade situationen än tvärtom, försvann den oron. Mot slutet av projektet har NOVA-gruppen fått en viss förtrogenhet med vad som kan hända under utbildningen, varför det känns lite tryggare att genomföra den – endast projektledaren har ju tidigare i första rummet fungerat som utbildare. Under kursens gång har man minst tre formella samtal och dessutom informella som uppkommer vid behov eller helt enkelt när deltagare tittar in på det gemensamma kontoret.

NOVA-metodiken är ingen absolut och förutbestämd dogm utan en blandning av många olika praktiska arbetssätt som vuxit fram under projektets gång.

> ”Man präglades i alla fall mycket i början av sitt eget professionella synsätt och det tunnelseende det medförde.”

I korthet kan modellen beskrivas i ett antal steg eller faser. Beskrivningen är grovhuggen och följs inte slaviskt, utan variationen är betydande beroende på situationen vid inträdet, den sökandes förhållningssätt och kvalifikationer etc. För enkelhetens skull ges en skiss av "idealmodellen" indelad i ett antal faser.

• *Inträdet i projektet.*
Efter att deltagarna fått ett förslag och en remiss från någon av de respektive moderorganisationerna blir de kallade till intervju hos NOVA. Intervjun utförs oftast individuellt med någon i projektgruppen. Det innebär en första presentation av projektets syfte och resurser, men också en utredning av förutsättningarna att gå vidare. I denna process sker ett visst urval av deltagare på Vägvalskursen. Deltagaren blir med Vägvalskursen en del av en grupp som skall fungera som stöd för den enskilde i den fortsatta utvecklingen.

• *Vägvalskursen*
I denna fas sammanvävs två parallella processer. Den ena är en kartläggning av deltagarens kunskaper och bakgrund vad gäller färdigheter och framtida önskningar – vad kan jag och vad vill jag? Den andra processen handlar om deltagarens självinsikt och realism – vem är jag och vad förmår jag? Processerna äger rum såväl individuellt i form av tid för den enskilde att stanna upp och reflektera, i enskilda samtal med handledare och kollektivt i en grupp som går utbildning och får nya perspektiv. Här tillgodogör sig också deltagarna kunskaper i en mängd ämnen.

• *Ny start på karriären*
Tillräckligt underlag finns nu för att bestämma vilka åtgärder som bör sättas in i syfte att på lång sikt få deltagaren i varaktigt arbete. Frågan som deltagaren skall ställa sig är – vad kan jag få för varaktigt arbete? Vad krävs för att jag skall få ett sådant arbete? Här handlar det om ett möte mellan deltagaren, utbildnings- och arbetsmarknaden. Här prövas också för första gången kvalitén i förberedelserna. Förutsatt att deltagaren fullföljer projektet leder fasen ibland till utbildning, ibland till praktikplats, ibland till en varvad utbildning/praktik och i vissa fall direkt till ett provarbete. Ansvaret läggs på deltagaren, men NOVA-handledare finns till hands som stödresurs. Beroende på vilken form av åtgärd som förespråkas varierar tiden. För handledarna är denna fas normalt arbetsmässigt betungande – det gäller att fånga upp deltagarna efter Vägvalskursen och få dem att gå vidare på ett konstruktivt sätt.

• *Etablerad på arbetsmarknaden*
Om projektet varit framgångsrikt för den enskilde deltagaren bör denne nu ha nått projektets sista fas och antingen ha hamnat i någon form av åtgärd eller ha etablerat sig på arbetsmarknaden, och kan därmed avföras från det aktiva projektarbetet.

Inträdet

Processen startar genom remisser som behandlas i en rekryteringsgrupp. Till kurserna går man igenom ca 35 – 40 namn till varje kurs för att få fram 20 deltagare till Vägvalskursen. Efter detta förs enskilda samtal med potentiella deltagare där man i samråd med dem kommer fram till om de skall deltaga eller ej. I början var man två som intervjuade, men man har utvecklat sin förtrogenhet i bedömning och förlopp, så att intervjuerna efterhand gjordes enskilt. I dessa samtal pratar man framför allt om varför deltagarna skall vara med och ger dem NOVA som ett erbjudande som deltagarna skall ta ansvar för att utveckla – man vill få fram ett ”comittment”. 20-gruppen är klar senast en vecka före kursstart. Dock tas de bort som man inte tror passar för kursen – bedömningen fungerar tydligen bra eftersom man inte har haft några större problem i kurserna, möjligen undantaget de senaste kurserna där man konfronterats bl a med missbruksproblematik i större omfattning än tidigare.

Sekretess är en viktig fråga man tar upp till diskussion under introduktionen. Deltagarna är där för att de vill göra någonting av sina liv. Sekretesslagen är till för att skydda deltagarna och inte myndigheten. I NOVA gör man inga åtgärder

utan deltagarnas vetskap. Eftersom alla ses som arbetssökande i NOVA måste de dock registreras i AF 90, Arbetsförmedlingens datasystem. Projektgruppen hävdar bestämt att ”vi gör ingenting bakom er rygg. Tystnadsplikten handlar om att man inte går och pratar om deltagarna med andra myndigheter eller med bekanta. NOVA-handledare pratar givetvis med varandra om projektdeltagare, men enbart inom gruppen. Vidare har NOVA-gruppen inget skriftligt register för deltagarna, men för Arbetsförmedlingen skrivs en handlingsplan.

Metodiken att närma sig deltagarna är lite lik Anonyma Alkoholisters (vilket absolut inte skall tolkas negativt) metodik i sitt upplägg – det gäller att få individen att ta ansvar för sin egen situation. Men här finns också inslag i det förhållningssätt som Morén (1992) förordade – ett psykosocialt förhållningssätt till uppgifter som kräver omgestaltning av livssituationer. Samtidigt driver man tesen att det är bra att få upp detta på bordet, man pratar öppet om att de är långtidsarbetslösa. Ibland på ett sätt som handledarna trodde skulle leda till en kraftig reaktion, som dock inte kom.

Vägvalskursen

Vägvalskurs på sex veckor innehåller en mängd moment som redovisas nedan. Vägvalskursen syftar till att deltagarna skall kunna utforma en långsiktig och individuellt utformad handlingsplan för sitt återinträde på arbetsmarknaden. Denna handlingsplan är grunden för nästa fas i modellen vilken kan bestå i någon form av utbildning, åtgärd eller praktikplats, som på lång sikt skall resultera i att vederbörande återinträder på arbetsmarknaden – alternativt kommer till rätt instans för åtgärd.

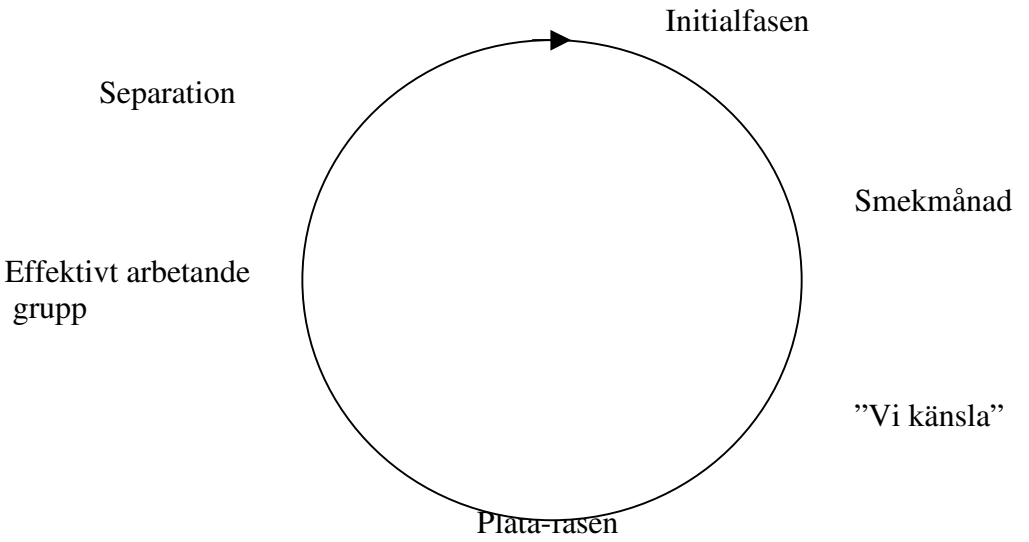
Vägvalskursens syfte är tvåfallt. Dels skall deltagarna få en paus i den allmänna rundgången för att kunna reflektera över sin situation och vad de vill göra på längre sikt. Detta är viktigt för att få individen att komma fram till sin egen väg. Många av dessa individer har i myndigheternas hantering stött på patrull och uttalanden som att ”det går inte”, vilket i längden leder det till en känsla av hopplöshet. Dels finns syftet att kursen skall ge en allmän introduktion till olika områden relaterat till deltagarnas situation som långtidsarbetslösa.

Kursen inleds med en introduktion på två dagar som hålls av projektgruppen. Under dessa två dagar pratar man mycket om de långtidsarbetslösas situation, vad projektet syftar till, upplägget av kursen och dess syfte. Man berör också moment som gruppens process, individens ansvar och möjliga vägar för individen att gå. Kursen innehåller sedan en mängd moment som t ex undervisning i samhällskunskap, svenska, mattematik och data. Men minst lika centrala är moment som berör omvärldsorientering, starta eget information, friskvård samt studiebesök, vilka avser att ge deltagarna nya perspektiv.

Från början använde man ett vägledningsprogram som gick under namnet ”Se om ditt hus”. Erfarenheterna visade att programmet var dåligt anpassat till de långtidsarbetslösas situation samt att det var dyrt. Därefter använde man sig av ett test benämnt ”Vägvisaren”, ett test som bygger på Holland – d v s ur-

sprungligen ett yrkesvalstest där fyra olika personlighetstyper skall matchas med fyra yrkesområden

I Vägvalskursen arbetar man utifrån en speciell modell vad gäller grupprocessen. Det finns vissa grupprocessfaser oberoende av hur länge grupparbete pågår.



Initialfasen kännetecknas av otryggheter, maktkamp, osäkerhetskänslor. *Smekmånad* är en fas där deltagaren mår ganska bra, det känns bra att gå dit på morgonen, spännande att lyssna på de andras åsikter, man blir ganska generös och man undviker också konflikter. *”Vi-känsla”* är den fas då konflikterna börjar komma upp till ytan. *Platåfasen* är den svåraste delen, ”det står ju still”, ”det händer ingenting”, ”det där NOVA var ju ingenting”. Deltagaren är trött och behöver komma ifrån. Det gäller som handledare att känna igen den fasen för att inte deltagare skall försvinna ur projektet. *Effektivt arbetande grupp* är den fas där det börjar fungera bra igen.

Efter Vägvalskursen

Efter de sex veckorna börjar de individuella processerna och dessa kan se väldigt olika ut. Här skall deltagarna själva formulera vad de vill göra, i samråd med sin handledare. Tanken är att handledare och deltagare skall stämma av och reflektera kring gjorda åtgärder innan nästa steg tas. Det skall ligga en tanke bakom varje åtgärd och den skall förankras hos alla intressenter, även hos involverade företag. NOVA satsar på tre månaders praktikperioder, då det anses vara tillräckligt länge för att få grepp om vad praktikplatsen ger, men inte så länge att praktiserandet riskerar bli slentrian.

Projektgruppen

Projektgruppen har under hela projektperioden bestått av samma fem personer – en från vardera moderorganisation samt en projektledare. Den sistnämnda kommer dock också från en av moderorganisationerna, nämligen socialförvaltningen. Om man ser till arbetslivserfarenhet finns i gruppen en spridning från relativt få arbetsår till flera decennier, från att enbart ha arbetat som handläggare till att ha prövat olika uppgifter både innehållsmässigt och hierarkiskt. Två i gruppen har exempelvis tidigare chefserfarenhet. Dessa olikheter i ålder och arbetslivserfarenhet kan ur ett lärandeperspektiv anses lyckad – yngre och mindre erfarna kan lära av äldre och tvärtom kan äldre få impulser av yngres perspektiv. Allmänt sett är det inte självklart att så blir fallet – i sådana situationer finns risker både för destruktiva konflikter och oreflekterad senioritetsrespekt, alternativt brist på respekt.

Samverkan mellan olikheter – om utbildning och tillhörighet

Samtliga i NOVA-gruppen har högskoleutbildningar bakom sig – tre är rent socialt inriktade, en är inriktad mot personal- och arbetslivsfrågor och en har läst humaniora samt kompletterat denna med en förvaltningsintern utbildning. När man söker en längre utbildning är en sådan ofta uttryck för en individuell vilje- och intresseinriktning. Med utbildningen sker en insocialisation i ett visst synsätt på världen och verkligheten. I det påföljande arbetet förstärks ofta denna delade grundsyn. I gruppen finns en kraftsamling kring socialvetenskapliga utbildningar – två är socionomer, varav den ena också är projektledare, och en är socialpedagog. NOVA-medlemmarnas utbildningar är också en avspegling av den utbildningsbakgrund som normalt finns inom respektive moderorganisation. I den bemärkelsen kan man säga att NOVA-medlemmarna är typiska representanter för sina respektive organisationer.

Man kan då anta att de konflikter och den samverkan som uppkommit i NOVA-gruppen under projektets gång är att betrakta som ett rimligt experiment gällande vad som skulle inträffa ifall de olika organisationerna en dag slogs samman till en organisation. Om vi frågar oss vilka av de fyra variablerna ålder, arbetslivserfarenhet, utbildning och organisationstillhörighet som skulle spela störst roll när det gäller att samverka talar mycket för att de två sistnämnda väger klart tyngst. De är inte individuellt utan organisatoriskt bundna och är viktiga hörnstenar i vad som brukar kallas organisationskultur (se exempelvis Alvesson & Berg, 1988). I den offentliga sektorn finns lokala variationer inom en myndighet, men det är normalt större likheter mellan att arbeta på ett socialkontor i Alingsås och Stockholm än att arbeta på exempelvis Försäkringskassan och Arbetslivsavdelningen i Alingsås. Traditioner, regelverk och krav på standardiserade utbildningar är några av de faktorer som skapar denna relativa och eftersträvade likformighet.

Redan innan projektet besätts kan man alltså anta ett inbyggt spänningsfält mellan å ena sidan en socialvetenskapligt baserad utbildnings- och organisationskultur och å andra sidan en regelstyrd myndighetskultur. Men man kan

också anta en inbyggd nyfikenhet och öppenhet, då de som rekryteras till ett projekt på heltid är inställda på att möta och hantera denna olikhet. En förutsättning för en väl fungerande intern samverkan är att det finns förståelse och respekt för olikheter och att man från olika utgångspositioner strävar efter att tillsammans lära av varandra och söka en ny gemensam plattform.

Rekryteringen – lakejer eller nytänkare?

Samtliga medlemmar i NOVA-projektet rekryterades under sommaren och hösten 1996. Tillvägagångssättet var tämligen likartat – cheferna i respektive organisation gjorde en förfrågan antingen till en arbetsgrupp eller direkt till en enskild som de ville ha som projektmedlem. De tillfrågade var klart intresserade – flera hade tidigare tagit upp frågan om vikten att söka nya vägar för att lösa de långtidsarbetslösas problem. Ett exempel:

> När det började pratas om att detta projektet skulle startas, så frågade vår chef vilka som var intresserade. Och jag kände direkt att det var något spännande och roligt. Och jag hade känt att samverkan inte alltid fungerade så bra – jag ville göra det bättre för individen. Det var mycket grus i maskineriet. Alla samverkade mycket förut också. Men dom var nöjda bara vi ordnade sysselsättning. Jag tänkte: vilken grej! Nu får vi göra det där. Jag såg det som en chans, det var helt frivilligt, hade längtat lite att göra något sånt.

För flertalet var det en ny erfarenhet att arbeta i projekt och samverka över organisationsgränser. En av medlemmarna gick dock direkt från ett annat projekt med likartad problematik till NOVA, då det var större och därför kunde antas vara mer utmanande. Undantaget utgjordes av projektledaren som hade en mer gedigen projekterfarenhet och hon hade tidigare aviserat sitt intresse för att leda ett nytt projekt:

> Mig rekryterade dom väl… ja, inte vet jag vad dom tänkte på, men jag ville själv förändra mig, jag är inte en sådan som inte vågar.

Vad byggde rekryteringen på? På vilka grunder just dessa medlemmar? En grund tycks vara att medlemmarna visat intresse för att söka nya vägar. I samtalen med arbetskamrater i moderorganisationerna verkar det inte ha varit någon stark konkurrens om att söka sig till NOVA. Dock anser man till övervägande del att de som kom med i NOVA var rätt personer. Inom styrgruppen finns dock synpunkter på att urvalet skett mer på organisationspolitisk grund – att chefer valt ut någon man tror sig kunna kontrollera – än på att vaska fram de mest lämpliga kandidaterna. Också i NOVA-gruppen finns liknande tankar:

> Jag tror det krävs ganska starka personligheter som går in i projekt. I det här projektet är man rädd, lite som en amöba. När man är här är man projektet och lär sig nya saker. När man går tillbaka till sin organisation är det lätt att man faller tillbaka. Det finns ett starkt tryck och starka förväntningar. Man måste våga vara den som ställer sig vid sidan om och få människor är sådana. Man behöver inte säga upp sin tillhörighet, men man måste våga kritisera sin organisation. Det är inte alla i projektet medvetna om, det borde man tänka igenom. Det löser inte hela problematiken, men är det en stark personlighet som går in och driver så underlättar det processen. I det här fallet finns inte det i projektet och inte i styrgruppen. Det är jobbigt att komma med nya kunskaper till organisationerna. Där finns Jantelagen – vi i NOVA ska inte tro att vi är något, så här har vi alltid gjort.

> I organisationerna tänker man att den som vill kommer att jobba med förändringar. Men man tänker inte på att välja starka profiler. Men det är dom som borde jobba med projekt, som inte tappar fattningen när det blir lite motgångar, utan är trygga i sig själva och i sin kunskap.

Huruvida rekryteringen till ett projekt som NOVA skall anses som en avgörande fråga eller inte beror på vilket perspektiv man har på projektets status. Om man metaforiskt ser projektet som en *murbräcka* som av egen kraft skall bryta ner gamla strukturer och bygga nya – då blir det viktigt att rekrytera personer med stark ställning och förmåga att påverka, inte minst inom den egna organisationen, samt starkt patos för själva saken. Om man däremot ser projektet som ett prövande eller lärande utifrån det ”vanliga” eller ”normala” så blir rekryteringen inte lika central – då räcker det att värva de med intresse för saken. Projektet ses då metaforiskt som en *miniatyr* av organisationerna och de problem som uppstår blir ”typiska” för det förhållande som råder mellan organisationerna. För NOVAs del tycks det varit den senare metaforen som mer eller mindre medvetet styrt rekryteringen. Med stor säkerhet har detta sätt att rekrytera betydelse för utfallet av projektet.

Miniatyrmetaforen styrks av att NOVA-gruppen inte har givits ett myndighetsansvar och fått starkt begränsade befogenheter. Det finns inte heller någon entydig syn på var NOVA skall vara för slags organisation. Från en moderorganisation betraktas NOVA som en utförarorganisation, från en annan som en självständig utredarorganisation och från en tredje som en blandning. Dessa olika synsätt på projektet har lett till konflikter mellan NOVA-gruppen och enskilda moderorganisationer, men delvis också inom NOVA-gruppen.

NOVA-medlemmarnas roller i projektet

I NOVA-gruppen har medlemmarna deltagit på lika premisser – exempelvis är alla, förutom projektledaren, handledare till deltagare och stöttar dessa på deras väg att bryta passivitet och utanförskap. Det innebär att handledaren tar ett ansvar för att lotsa deltagaren också i frågor där de ingående moderorganisationerna måste kopplas in. Men det finns också en intern rollfördelning som till stor del avgörs av deras respektive organisationstillhörighet. Medlemmen från Arbetsförmedlingen ansvarar exempelvis för arbetsmarknadsfrågor på Vägvalskursen, till exempel hur man gör ansökningar och söker arbete. Men på detta bord hamnar också mycket papper som måste handläggas kring deltagarnas praktikplatser. Medlemmen från Försäkringskassan känner ett ansvar att vara projektets länk och kunskapare när det gäller såväl försäkrings- och sjukskrivningsfrågor som kontakter mot kassan.

Andra omständigheter spelar också in. Det faktum att NOVA är placerat i Utbildningens Hus gör att Arbetslivsavdelningens representant – som normalt arbetar i huset – tar på sig ett större praktiskt ansvar som att boka lokaler och göra scheman. Undantaget från det som sagts ovan är projektledaren. Hon arbetar inte så mycket direkt mot deltagarna utan mer mot NOVA-medlemmarna och moderorganisationerna. Internt ser hon sin uppgift som handledare och bollplank till NOVA-gruppen – hon tror att det är på grund av sin lämplighet som handledare som hon är med i processen. Hon samordnar, leder, ansvarar

för metodutveckling och att ta tillvara erfarenheter. Uppdraget uppfattas som att vara ”utanförstående” – att lyfta fram och diskutera olikheter i gruppen och mellan myndigheter.

NOVAs konstellation av intern rollfördelningen kan förstås som en kompromiss mellan att medlemmarna utgör ett gemensamt kollektiv och att de är representanter för sina respektive professioner och hemorganisationer. Den kunskap de besitter om sina respektive organisationer och det som gäller där utnyttjas, men inte på ett mekaniskt sätt – de är mer ”länkar” och ”kunskapare”. Man handleder inte automatiskt de deltagare som aktualiserats av den egna organisationen eller som kan tänkas bli klient där, utan fördelningen bygger mer på att hitta konstruktiva relationer mellan handledare och deltagare. Förutom att man söker skapa de bästa handledarförutsättningarna strävar man efter att alla NOVA-medlemmar skall utveckla relationer också till de organisationer man normalt inte tillhör.

Det finns i enskilda moderorganisationer en önskan att den egna NOVA-medlemmen skall vara kontaktperson när det gäller sakfrågor som rör den egna organisationen. Exempelvis vill man på Försäkringskassan att alla ärenden som direkt berör kassan – såsom sjukskrivningar – skall hanteras genom Försäkringskassans representant i NOVA – då skulle missförstånd undvikas och ärenden kunna hanteras både snabbare och mer professionellt. Det är säkert en korrekt bedömning, men då utifrån idén om att upprätta den enklaste och mest konfliktfria vägen. Projektet som instrument för lärande och perspektivbrytande skulle då vika för projektet som förlängning av den egna organisationen. Åter möts två svårförenliga synsätt på projektets uppgift – handlar det om att på mer traditionellt sätt utnyttja projektet för att lösa klientfrågor eller att använda projektet för att bryta perspektiv och mötas i sakfrågor över organisationsgränser?

NOVA-projektet har valt den senare och mer radikala vägen – en strävan efter samverkan snarare än samexistens mellan organisationerna. Det är ett stort steg som skapar frustration i alla läger. En sådan väg leder sällan till några omedelbara lösningar, utan sätter snarare fingret på den etablerade strukturens begränsningar. Häri kan också inkluderas rättigheter som exklusivt gäller medarbetare inom en myndighet, exempelvis att endast socialsekreterare kan utverka socialbidrag, att endast tjänstemän på Försäkringskassan kan göra formellt giltiga bedömningar i sjukskrivnings- eller pensionsärenden eller att endast tjänstemän på Arbetsförmedlingen kan gå in i förmedlingens dataprogram. I ett samverkansprojekt av NOVAs typ kan sådana exklusiva befogenheter upplevas som hinder mot en delvis ny och kollektiv professionsidentitet.

NOVA-medlemmarnas syn på projektets uppgift

Det framkom tidigare att flertalet medlemmar redan innan de värvades till NOVA var positivt inställda till att hitta nya vägar för att lösa ”rundgången” för långtidsarbetslösa. Men hur skulle det gå till? När gruppen började sin verksamhet fanns en projektansökan från mars 1996 (se avsnittet om projektets bakgrund) Här beskrevs bland annat ett antal grundidéer, mål, målgrupp, pro-

jektomfattning, ingående parter och kostnader, men också en projektuppläggning med en indelning i tre faser – kartläggning inklusive introduktionsutbildning, utvecklings- och placeringsfas. Den 1 november började de tre medlemmarna med socialvetenskaplig utbildning bakom sig i projektet på halvtid, de andra två tillkommer något senare. Redan den 1 februari 1997, alltså tre månader senare, startade den första deltagargruppen i projektet.

När gruppen bildades var man knappt ytligt bekanta med varandra, endast de två som kom från samma organisation hade hunnit utveckla en relation. På relativt kort tid enades man således om ett upplägg på projektet, vilket indirekt också betyder att man till stor del bestämde projektets uppgift. Den bild medlemmarnas ger är också att idéutvecklingen av projektet kännetecknades av relativt stor endräkt – det var en spontan och lättsam process där alla var delaktiga och överens om vad man ville åstadkomma. En medlem beskriver det så här:

> Jag tror vi hade olika idéer, men kommer inte riktigt ihåg. På avdelningen har vi alltid pratat om att personer som kommer till oss och är arbetslösa skall få någon form av introduktion innan man ska ge sig ut på den här arbetsplatsen. Och det ska vara en längre introduktion. Min chef och en arbetskamrat hade varit uppe i Karlskoga där man hade mycket erfarenheter och hade en längre introduktion för alla arbetslösa med studievägledning, friskvård och sånt nytänkande. Men jag tror också att det stod i projektbeskrivningen. Men var och en hade mycket tankar om viktiga element. Och kunskaper om personer som kunde vara lämpliga att hålla i olika delar. Vi pratade mycket om detta. Vi var noggranna vilka vi plockade ut. Det var de sex första veckorna det handlade om, att ge folk lite andrum och tillfälle att tänka till. Vad vill vi ge dom? Jo, nya impulser och idéer, kanske funderingar över sin attityder, att det behöver inte vara kört. Och sedan insåg vi att det också var viktigt med individen , att vi måste jobba parallellt, att man fick handledare och ha ett första samtal och bli sedd.

Det finns flera omständigheter som sammantaget kan förklara att projektutformningsprocessen gick relativt snabbt och smidigt. Från moderorganisationerna fanns starka förväntningar om snabba resultat. Människor som inte känner varandra, men där man vet att man skall umgås intensivt framöver, är ofta inställda på att lyssna på varandra och acceptera olika förslag. Flertalet var oerfarna som projektarbetare och visste inte vad som väntade. Man hade inte heller färdiga idéer som man ville få igenom, utan de växte fram efter hand. Slutligen hade förarbetet och den ursprungliga ansökan till EUs socialfond givit tämligen bestämda direktiv om hur projektet skulle utformas, vilket minskade gruppens handlingsutrymme och underlättade processen.

När intervjuerna gjordes hösten 1998 var alla fortfarande tämligen eniga om att projektet lagts upp på ett bra sätt och att man under projekttiden främst sysslat med ”finslipning”. Man har också en någorlunda gemensam bild – även om några är mer verbala och uttömmande an andra – av vad man ger deltagarna och som kan sammanfattas som ”NOVA-metodiken”. Det handlar om långsiktigt tänkande, att deltagarna behandlas som individer man skapar relationer till och som får tid att stanna upp, att de får impulser och kontinuerligt stöd till förändring, att resurserna är samlade till ett ställe och att man samverkar i team över organisationsgränser. Det finns projektmedlemmar som hävdar att detta arbetssätt inte är så främmande från det som sker i deras hemorganisationer, men man pekar då på enskilda delar som vägledningsarbetet. Sammanlagt kan slutsatsen dras att medlemmarna varit – och fortfarande är – överens om att den

modell som arbetades fram i början av projektet och som sedan förfinats är en bra modell för att arbeta med den aktuella målgruppen.

Innebär detta att man också har – eller har utvecklat – en samsyn på projektets uppgift? Vi har fått en tämligen samstämmig bild, men det finns delar där man ser olika, exempelvis i sin roll gentemot deltagarna:

> Deltagarna skall söka sina praktikplatser själva. Vi har med vuxna människor att göra och de borde klara sig själva. Vissa i gruppen tycker att vi ska ordna deras praktikplatser. Men jag tycker att det man kan klara av själv, det ska man också göra själv. Vi ska stå för samtal, utredningar och sådant.

> Vi har en lista med intresseområden där vi ska försöka hitta en plats. Det är bättre om vi ringer till företag, där är man ofta trötta på att praktikanter tar första kontakten. Sedan måste vi hjälpa deltagarna i exempelvis kontakter med FK, det går lättare om vi ringer så att det händer något – det är hemskt att upptäcka att det fungerar så.

Men olikheterna när det gäller förhållandet till deltagarna och relationerna utåt synes inte vara något större problem. Svårigheterna ligger på ett mer grundläggande plan och handlar om olika synsätt:

> Med projektet har det skapats substans, man har gått från tankemodell till konkret finslipning. Det har visat sig att ord betyder olika på olika förvaltningar, ord som ”målplanering”, ”samverkan”, ”stanna upp” eller ”samtal”, och man måste därför bryta perspektiv och nöta ihop ett gemensamt språk. Gruppen har kommit en bit och är på väg att skaffa sig en gemensam referensram.

> Vi är inte där än, kanske verbalt, men i vardagen är vi inte där. Det finns ju en dynamik i olikheten också. Så at vi blir precis lika, dit kommer vi aldrig och det kanske vi inte ska heller, bara tillräckligt lika för att kunna tala samma språk. Samverkan handlar om det och det tror jag att våra myndigheter glömmer bort, att det är en svår och plågsam process, t ex att orka se galna sidor som finns i den egna organisationen och bejaka att inte gå i försvar. Det är inte så smärtsamt för mig, jag är lite outsider här och befriad och dessutom garvad.

> Att jobba i projekt är inte så lätt. Vilken status har man i sin organisation när man börjar i projekt?

Sammanlagt får man bilden av att gruppen snabbt och relativt konfliktfritt gemensamt drog igång projektet och man upplever sig också ha haft en bra relation som grupp till deltagarna. Olikheterna har inte märkts så mycket utåt, då man varit relativt ense om projektets syfte och utformning och inte heller velat skylta med oenigheter. De kontroverser som funnits har främst legat på ett mer subtilt plan.

Relationer inom NOVA-gruppen

> Man utnyttjar varandras kunskaper och kontaktområden.

> Det finns olika kompetenser i NOVA, en naturlig sak i samverkan. Det handlar om skickligheten att se vad som är den egna kompetensen eller inkompetensen, vilket kan vara en lång process. Alla kan inte utvecklas lika långt. Och det kan leda till konflikter, man pratar på olika nivåer.

Rösterna ovan ger lite olika bilder av hur samarbetet i gruppen varit. Grundtonen i flertalet fall är positiv – medlemmarna har kompletterat varandra i det

dagliga, praktiska arbetet, men olikheter har mötts och kontroverser har uppstått, ibland också hårda kontroverser. Som i alla grupper uppstår subgrupper. I NOVAs fall kan två sådana subgrupper iakttas och dessa sammanfaller väl med medlemmarnas organisationstillhörighet. Redan tidigt uppstod en tudelning mellan medlemmar från å ena sidan de kommunala förvaltningarna och å andra sidan de statligt styrda verksamheterna. Det man dras till, och det man tar avstånd från kan uttryckas i personliga termer – att man uppskattar eller inte uppskattar någon som person. En förutsättning för att man överhuvud taget prövar att gå in i en relation är dock att man delar referensramar som ett likartat språk, likartade föreställningar och intressen, etc. Det är knappast någon slump att uppdelningen kom att gå mellan kommunala och statliga organisationer, dock inte på grund av huvudmannen i sig, utan på grund av att ”kulturerna” i de organisationer som ingick från den kommunala sidan var tämligen likartade – medlemmarna hade likartade utbildningar, språk, kunskapsintresse etc. På den statliga sidan fanns inte samma gemenskap och sammanhållning, men olikheten till de andra var tillräcklig för att bilda en lös subgrupp – ”vi tycker nog samma”.

> X och Y blev ganska täta, båda kom utifrån, inte kommunal verksamhet, vilket gjorde att jag kände mig hänvisad till B och så fann vi varandra.
>
> Jag och B var som hund och katt i början, min första tanke var att jag kommer inte att stå ut i samma rum som B. Idag är jag verkligen glad att vi finns i samma rum.
>
> A är tongivande i gruppen, A tar mycket plats och hon behöver utrymme. A och B tydde sig till varandra tidigt, de har gemensamma referensramar genom sina respektive organisationstillhörighet och förstår varandras resonemang.

Citaten ovan visar att det finns personliga inslag i subgruppsbildandet, men att uppdelningen i huvudsak bygger på olika tillhörigheter. Bakom begrepp som ”handläggarprofil” och ”socialarbetarprofil” ligger olika referensramar. Där den ene utgår från symptom – ”Z vill inte arbeta” och därifrån vill söka lösningar – ”hur ska vi få Z att ändra attityd?”, fokuserar den andre på att förstå det bakomliggande – ”varför vill Z inte arbeta?”, vilket kan leda fram till ståndpunkten ”det är inte Z:s attityd som är problemet utan attityden/ regelverket i organisation C”.

> Inom gruppen finns delade meningar om vad man kan kräva av en deltagare, till exempel om någon är förmögen att arbeta. Vi är också oense om ”regelverk” – ska han ha ersättning pga att han är sjuk ska det också vara sjukersättning och inte A-kassa eller socialbidrag. Vi ska inte ge A-kassa till sådana som inte ”står till arbetsmarknadens förfogande”, då de egentligen har ett annat problem som förståndshandikapp eller missbruk men inte så gravt att de kan få ersättning för det. Följer man inte regelverket gör man nationen sjukare än den egentligen är – det ger fel signaler och är osunt. Här hamnar folk mellan stolarna. Regelverket stämmer inte med verkligheten men detta kan inte lösas lokalt.
>
> Ibland tror jag det beror på olika synsätt på styrningen....och sättet att arbeta med människor, att våga lyssna och se. Jag har läst och mitt mål var att jobba med människor. B och jag vågar sånt mer än vad X och Y gör med sina bakgrunder. Dom kan se oss som djupa terapeuter, vilket jag inte alls tycker att vi är...Det har nog både med person och skolning att göra. Jag har skolat mig att se och förstå människor utan att för den saken skull vara terapeut, för det är jag definitivt inte. Medans om man jobbar på FK i 20 år med det styrda regelverket kanske det inte är det man riktigt ser. Och det kan vara lite chockartat. Man faller tillbaka, det är

> ju den trygghet man har. Men under vägens gång har dom påverkats positivt, dom har blivit mer öppna och fått en helt annan bild

NOVA medlemmarna är inte några direkta avspeglingar av sina respektive organisationer, utan de är individer med egna tankar och uppfattningar. Det är dock tydligt att skilda referensramar slår igenom. Motsättningarna ökade efter hand och nådde en höjdpunkt våren 1998 för att sedan avta och utmynna i ett konstaterande att olikheterna fanns kvar men att arbetet måste fortsätta. Motsättningarna har dock inte allvarligt hindrat arbetet med de långtidsarbetslösa under någon fas, tvärtom har bredden i gruppen kunnat utnyttjas. Om exempelvis relationen mellan deltagare och handläggare skär sig finns möjligheter att bygga en ny relation med en handläggare som tänker och agerar på ett annat sätt.

NOVA-gruppens relationer till moderorganisationerna

NOVA-medlemmarna har arbetat heltid i projektet. Inte minst projektledaren har försvarat heltidstanken, främst med motivet att heltid krävs för att skapa en identitet med projektet och dess målgrupp. Men medlemmarna skall också förankra projektet i sina respektive moderorganisationer och de har också i varierande grad upprätthållit sina gamla kontaktytor.

> X går till sin moderorganisation ett par gånger i veckan för att ta reda på något, en handling, diskutera med någon handläggare. Det är tillfälliga kontakter och har mest rört enskilda ärenden. ”Syftet med NOVA är ju att stoppa rundgången och få till en bra lösning för individerna, att få fram metoder för okonventionella lösningar. På (organisationen) är man medveten om vad NOVA är för något, men jag har inte berättat om NOVA-livet på hemmaplan, det har jag missat. Det hade nog underlättat ställningstagande kring implementering. Jag vet inte vilken dignitet en NOVA-bedömning som görs kring ett ärende har på (organisationen), här borde vi ha en diskussion. Jag känner att jag kommit ifrån vardagskontakten. Under hösten har jag ambitionen att vara med i (organisationens) verksamhet, där förändras mycket nu, och jag vill ta med projektet in dit. Att tappa fotfästet på den organisationen är dåligt för NOVA – det går inte att dra med sig organisationen om man är avskuren.”

> Jag har alltid varit med på personalmöten på fredagar och har räknats som en i gruppen och varit med på utvärderingar och såna saker. Men i början var det svårt att lämna, kliva in i NOVA-rummet och sedan kliva ut och där var dom. Och äta lunch och dom pratar om sina saker och jag inte riktigt hade med det att göra. Från båda håll vet man inte hur man ska handskas med situationen. Men det är en fördel att de finns i huset och de ser att vi inte lever en lyxtillvaro som de andra lätt kan tycka. Så jag känner mig jätterespekterad. Vi diskuterar mycket hur vi ska ta till oss NOVAs arbetsmetod. Dom möter människor på rätt lika sätt som vi i NOVA. Och vi har alltid jobbat med dialogen. Vi borde kanske jobba med en sån där vägvalskurs, hur det är att jobba med så blandade grupper, dom tar till sig det. Jag tycker det fungerar bra. Jag får mycket feedback av dom .

För medlemmarna i NOVA har projektarbetet alltså inneburit en kamp mellan två identiteter. Men problemen har varit minst för de som tillhört organisationer som mest liknar NOVA där man lättare kunnat ta till sig idéerna och störst för se som tillhör organisationer som skiljer sig markant från NOVA och där man inte upplever NOVA som någon förebild.

> Från början var relationen mellan (organisationen) och NOVA bra, man var öppna och tyckte att NOVA var ett bra projekt. Med tiden har (organisationen)

> ifrågasatt NOVA. Det har varit krockar i en del ärenden och det har skurit sig när det gäller bedömningar av ärenden. (Organisationen) vill ha underlag i form av beskrivningar men inte att NOVA gör bedömningar för åtgärd – det är (organisationens) sak. I början var jag inte med vid bedömningarna, men nu tittar jag alltid på skrivningar som är riktade till (organisationen). Enligt projektledaren är det norm inom en annan förvaltning att berörda gör bedömningar och de finner det jättekonstigt att det inte gäller på (organisationen). Men jag anser att (organisationen) har rätt.

Ett sammantaget intryck är att NOVA-medlemmarnas identitet till moderorganisationerna hela tiden varit starkare än identiteten till NOVA-projektet, möjligen med undantag av projektledaren. Två saker samverkar troligen för att det blivit så. NOVA-medlemmarna har varit inställda på en tidsbegränsad projektinsats och sedan återgång till respektive moderorganisation. Man identifierar sig i första hand med den organisation man uppfattar sig ha en varaktig relation till – den egna moderorganisationen. En långvarig insats i ett projekt som uppfattas som problemskapande kan också leda till osäkerhet eller till och med utstötning ur den egna organisationen – speciellt i tider av besparingskrav och personalneddragningar. Så har varit fallet för åtminstone någon av NOVA-deltagarna.

De motsättningar som funnits i projektgruppen har också förstärkt identiteten med hemorganisationen, då motsättningarna har byggt på – och varit återspeglingar av – moderorganisationernas perspektiv. En av medlemmarna uttryckte sitt avstånd till de ”främmande” organisationernas relation till NOVA på följande sätt:

> Ibland kan jag känna – vill man? Vill man se och ta till sig det vi sett? När vi ska ha möte med exempelvis med stängd dörr där ingen kan se eller höra oss, då kan jag tänker jag att man kan vara ärlig och se på verkligheten som den är och hur vi använder regelverket ibland. Istället för att hålla för öronen och säga: det här vill jag inte höra. Vi har inte ens krävt att vi ska köra över regelverket, men kan vi inte erkänna för oss en stund att vi ifrågasätter det här. Finns då viljan att se den här gruppen med andra ögon? Nu finns NOVA som ska samverka om de här människorna – kan vi inte vara det då? Då ska nya kartläggningar eller nya människor tillsättas – vad hjälper det? Det går inte utan radikala förändringar, också i sin egen tankevärld och i sin organisation. Att tycka att det är för djävligt att man inte har mandat att förändra. Om alla i Alingsås tycker att det behövs en förändring – kan vi göra det då? Är det revolutionären i mig? Det var detta som var spännande att komma med i NOVA, att inte bara vara en liten kugge i sin organisation som skulle utföra en viss sak. Jag tycker att vi har haft många törnar på vägen som gjort att man tappat optimismen, snack i AF-nämnden där man ifrågasatte vår existens och också från andra håll, man har påpekat olika skitsaker. Samtidigt ser jag ett ljus, att frågor lyfts, att arbetslivsavdelningen och socialtjänsten gör mycket, att man kan komma längre med AF, men det är tufft med FK, jag undrar vad deras roll är. I somras när jag skulle gå på semester var jag urled på samverkan, att jag kunde spy på det.

Men projektet har pågått i två år och har också satt spår i medlemmarnas syn på såväl den egna organisationens brister som en viss förståelse för de olikheter som finns mellan organisationerna. ”Hemlängtan” har kanske varit störst för de medlemmar som hör till organisationer där NOVA varit perifert, något väsensskilt som ej påverkat vare sig synsätt eller arbetssätt. I ett fall har en NOVA-medlem återgått till den egna organisationen på halvtid under hösten –98. Härtill finns rationella skäl som handlar om att underlätta det administrativa arbetet. Samtidigt är det just i de mest ”avlägsna” organisationerna som NOVA-projektet främst vill göra inbrytningar…

Från NOVA-gruppens perspektiv var de mest påträngande problemen att de bedömningar man gör i NOVA inte accepteras som fullvärdigt underlag i moderorganisationerna. Denna problematik gäller främst för de mest komplexa fallen och kan beröra ärenden som av NOVA-handledare bedöms behöva rehabilitering, missbruksvård etc. Grunden till problematiken är att ingen organisation vill ta på sig kostnaden för deltagarnas problem och skjuter den därför framför sig. Till viss del rör sig också problematiken om rutiner och skillnader i dessa. Ibland har man till och med problem att få ut budgeterade medel eftersom moderorganisationerna håller så hårt på dem. Man pratar mycket om *trögheter* i organisationerna. Det kanske inte är reglerna som är problemet utan snarare är dessa något man gömmer sig bakom för att undvika förändring, arbete eller eventuellt ansvar - att stå med ryggen fri?

NOVA-handledarna upplevde att de måste följa moderorganisationernas *regelverk*, vilka vad vi förstår bestod av såväl normer som lagar. Åsikterna gick här i sär över hur ”kreativ” en tjänsteman kan vara i sin tjänsteutövning. Dock var NOVA-handledarna överens om att det fanns ett viss tolkningsutrymme inom tjänsten, ett exempel kan vara den ramlag som styr socialtjänsten. I projektgruppens utövande har dessa frihetsgrader ökat, ibland till högst tveksamma juridiska tolkningar som att låta en sökande få behålla a-kassa trots vetskap om att personen inte ”stod till arbetsmarknadens förfogande”. Argumentet har varit att få en smidig arbetsgång och med inställningen att ”pengarna kommer ju ändå från samma ställe”, nämligen statsmakten.

Det är ett klassiskt problem att man i projekt inte kan lösa begränsningar i moderorganisationer. Struktur, storlek, rutiner och historia begränsar och man har i projekt inte befogenheter att sköta delar av vad man bedömer som sitt jobb. Detta leder till uppgivenhet, aversion och frustration, men också känslor av ”vad är vi bra för?”, ”vem vill ha oss?” och ”varför visar de inte att vi är värdefulla?”

I NOVA-gruppen finns en uppfattning att moderorganisationerna inte hade någon större insikt om vare sig metodiken eller innehållet i projektet. Snarare skrevs det bara på ett papper. Ett exempel på annat förhållningssätt menar NOVA-gruppen att Komvux står för. Komvux står egentligen utanför projektet, men ser mycket positivt på samarbetet med NOVA – projektet har skapat nya möjligheter för Komvux att rekommendera folk. Komvux har antagligen lättare att se fördelarna med NOVA då de inte är direkt involverade, inte minst ekonomiskt, på samma sätt som moderorganisationerna.

Relation till deltagarna – projektgruppens bild

NOVA-gruppen ser deltagarna som en mycket heterogen skara vad gäller det mesta – ålder, bakgrund, utbildningsnivå, problematik etc. Men det finns en tyngdpunkt – flertalet deltagare är lågutbildade. Bland dessa finns individer som egentligen inte kan stå ”till arbetsmarknadens förfogande”, en grupp man uppfattar som växande, därför att arbetsmarknaden blivit mer krävande. Uppskattning gjordes att om 1-3% förr stod utanför arbetsmarknaden på grund av

sociala, intellektuella eller andra allvarliga handikapp så gjorde uppemot 10% det idag.

I stort delades deltagarna upp i två grupper.

- De som hade hamnat utanför arbetsmarknaden – och in i rundgången– utifrån en enkel problematik. Dessa kunde man hjälpa, ”ge en knuff”, och så var de inne i en positiv utvecklingsspiral.
- Multiproblematikerna. De som ständigt hade eller fick problem som inte möjliggjorde arbetsanpassning. Det var kring dessa man kom i konflikt med moderorganisationerna (se nedan).

NOVA-gruppen kunde inte peka på några direkta problem i relationen till deltagarna. Detta upplevdes som en paradox - problemen skulle ju vara gentemot den av alla betraktade problematiska deltagargruppen. Relationen till deltagarna kännetecknades i stort av konstruktiv problemlösning. Flexibiliteten i projektet löser en del problem och mycket av ansvaret ligger hos deltagarna. ”Men man kan ju inte lämna deltagarna helt fritt så att de går och super ihjäl sig, man måste ju göra någonting åt problematiken”. En viktig poäng med projektet är att man som tjänsteman får en närhet till deltagarna. Tidigare misstankar om exempelvis missbruk kan bekräftas eller avskrivas, verkliga problem kan identifieras (även om man inte alltid har mandat att lösa dem).

Projektgruppen uppfattar det som att många deltagare är väldigt positiva till projektet, det ger dem en identitet. Ingen deltagare känner sig uthängd pga sin situation, snarare är det tvärtom så att de får en grupp att identifiera sig med så att de inte känner sig ensamma i sin situation. Många kan bryta en isolering och får ett socialt nätverk.

Utbildningens Hus lyfts fram som en dynamisk miljö där många vuxna befinner sig i förändring. Projektgruppen tror att det betyder mycket för projektets deltagare att de får se och vara med i den process där vuxna bryter och byter livsbanor.

Deltagarekonomi

Ekonomi för deltagarna är en viktig fråga men deltagarna har olika förutsättningar och olika ingångsersättningar (A-kassa, socialbidrag, utbildningsbidrag etc). Handledarna pratar dock öppet om ersättningar i deltagargrupperna för att problem skall komma upp till ytan och att frågan skall avdramatiseras. Detta öppna förhållningssätt har varit bra – projektgruppen anser att deltagarna accepterar att det finns olika ersättningar.

NOVA-gruppens lärdomar

Som tidigare nämnts är projektarbete en relativt ny erfarenhet för flertalet i NOVA-gruppen. Vad har man lärt sig av att arbeta i NOVA? Det är främst två nivåer av lärande man pekar på: Den ena rör ett *praktiskt* lärande som har med yrkesroll och organisationskunskap att göra:

> Också de som deltagit i NOVA kan hitta bra lösningar, det är en lärdom i sig. Några deltagare har fått en varaktig lösning. Men det tar tid, engagemang, resurser och kräver uppmärksamhet, det är en annan lärdom.

> Jag lär mig varje dag och av att jobba med X i att jobba med människor. Jag har lärt om system och organisationer. Jag tycker att jag utvecklats i mitt sätt att jobba med människor. I min kompetens att se saker på olika nivåer...Man har fått lära sig att titta på sig själv…

Det är således knappast någon tvekan om att projektet inneburit en kompetensutveckling för medlemmarna när det gäller perspektiv på det egna arbetet och helheten vari arbetet ingår. Men det finns också ett lärande på en mer *abstrakt* nivå som har med samverkansformen att göra. Vad det innebär att samverka gränsöverskridande är något man fått konkreta erfarenheter av och som man formulerar i mer eller mindre generella termer:

> Vinsten är inte bara tillgänglighet utan det är också viktigt med dialogen som i sin tur leder till en lärandeprocess. Det är nog svårt att få det att fungera på samma sätt om var och en sitter på sin enhet. Det är lätt att vara ”bryggseglare”

> Man får en inblick i hur andra organisationer fungerar vilket leder till att man får respekt för varandras arbetssätt.

> Hur svårt det är att samverka Det är inte svårt att samverka med enskilda handläggare i enskilda ärenden utan att samverka med organisationerna, när ärenden lyfts upp och regelverken blir styrande. Och hur mycket som ingår i att samverka med andra, det är också en lärdom.

Citaten ovan har ett tydligt budskap – att samverka så intensivt som skett i NOVA men utifrån skilda perspektiv är svårt. Det är inte i första hand arbetssättet gentemot deltagarna som upplevts vare sig så nydanande eller svårt, utan det är den radikala idén att samverka på heltid och dela ett gemensamt utrymme för att hantera gemensamma problem men med olika perspektiv och utgångspunkter. Här riktas kritik mot att projektet varit alltför radikalt, bland annat då det försvårat arbetet gentemot deltagarna och genom att man förlorat närkontakten till den egna moderorganisationen. Men den slags kritik kommer främst från medlemmar som tillhör organisationer där NOVA är mest marginaliserad. Den stora lärdomen av samverkansexperimentet är svårigheten att mötas över perspektiven.

Erfarenheter att ta tillvara – enligt projektgruppen

NOVA har från starten varit tänkt som en tidsbegränsad företeelse där nya former skall prövas och goda erfarenheter tas tillvara och överföras i organisationernas ordinarie verksamhet. Vad anser NOVA-medlemmarna skall tas tillvara och hur skall detta implementeras i verksamheterna?

> Människor borde sorteras för att deras problematik skall kunna lösas. NOVA ger möjligheter till detta och till en kontinuitet. Samverkan är bra för att lösa problem, egentligen borde organisationerna finnas i samma hus. Det måste ske en dialog, för våra erfarenheter måste ju tas tillvara. Man kan ju inte släppa folk den 1:a december, då blir det ju bara en dagslända igen.

> På något sätt måste man ta till sig någon modell för hur man skall hantera gruppen som inte kan uteslutas vara arbetsför men ändå inte står till arbetsmarknadens förfogande, då en del inte har kapacitet för att klara arbetslivet. NOVA har

> egentligen inte givit svaret på hur detta skall lösas. Samverkan måste fortsätta, men hur?
>
> Samverkan är en nödvändighet som en följd av minskade resurser. Utvärderingen är ett led i spridningen i och med att den blir objektivt dokumenterad. Man får gå ut med att detta fungerar och träffa andra projekt och politiker. 3-4 år hade varit en bättre projekttid för att få mer kontinuitet och också följa upp till exempel de tvåårsutbildningar vissa av deltagarna går.
>
> Vi ska ha den här utbildningsdagen, det har vi haft varje termin. Jag kan tycka att uppslutningen inte alltid är vad den borde vara, att det är mycket envägs-information. Det är väl så att vi är så inne i det. Därför ska vi diskutera vad dom har sett och vi får lägga över ansvaret att dom måste reflektera och fundera – vad har dom haft för nytta, bra och dåligt, använda mer och mindre? Det är ett led i alla fall. Styrgruppen har ett stort ansvar ute i organisationerna, men jag vet inte om dom tar det. Vi har tryckt mycket på att det inte bara är vårt ansvar. NOVA träffar regelbundet grupper inom moderorganisationerna, men det är inte tillräckligt.
>
> De konkreta sakerna snappar man upp snabbast. Exempelvis tycker dom att Rekryteringsgruppen är döbra, Vägvalskursen och låta folk stanna upp, att folk får jobb och annat konkret tar man till sig. Men lärandet och tankarna bakom snappar dom inte upp lika snabbt. Lärandet består inte bara av rutiner och konkreta saker, utan reflektioner bakom varför man gör på ett sätt och inte ett annat. Man tar frön som passar in från projektet och sår in i verksamheterna, men man förändrar inte vardagens tankemönster. Så det är inte vad jag förväntade mig. Men om några år, när projektet är på distans, kanske det händer något: det lärde vi oss då. Därför är det viktigt med utvärdering så att det finns spår av det. Därför skriver jag mycket.

Citaten ovan är rätt utförliga och kommer från samtliga medlemmar. De visar två saker som samtliga tycks överens om. Det ena är att NOVA gett mycket som måste tas tillvara när det gäller hur man hanterar en grupp som långtidsarbetslösa – det går inte att fortsätta på ”det gamla sättet”. Det man tror ligger närmast till hands är att varje organisation i pragmatisk anda tar till sig de delar som man själva har lätt för att implementera – och det innebär i praktiken att man inte förändrar något i grunden. Det andra som är genomgående i gruppen är att samtliga står handfallna när det gäller hur det grundläggande i NOVA skall implementeras i ordinarie verksamhet. NOVA är ju *en långtgående samverkan över organisationsgränser* kring en gemensam problematik – och det går väl inte att införa i varje *separat* organisation för sig?

Styrgruppen

Styrgruppen har under projektets gång varit:
• Chefen för avdelningen för individ- och familjeomsorg på Socialförvaltningen
• Chefen för Arbetslivsavdelningen i Alingsås kommun
• Chefen på Försäkringskassan i Alingsås
• Chefen på Arbetsförmedlingen i Alingsås

Styrgruppsbesättningen har varit stabil under projektets gång och det är endast chefen för en av organisationerna som bytts ut. Överlämningen i den organisationen gav inte de bästa förutsättningarna för ett aktivt deltagande:

> Då visste jag inte var jag stod. Det var diffust innan jag satt mig in i det. Jag var inte 100-%igt engagerad som man varit om man varit med från början. Det kändes lite frustrerande. Styrgruppen var tillsatt men jag hade inte fått riktig information. Det hände några gånger att det ringde: ”De väntar på dig” Vad är det för något?” ”Jo, det var det eller det projektet”. ”Var har jag för funktion där?”, ” Egentligen är du sammankallande”, så var det en gång. Då känner man sig bra trivsam mot den man pratar med. Så är det när man inte får en bra introduktion.

Styrgruppen har i vissa avseenden en mycket heterogen syn på NOVA och det speglar svårigheterna att samarbeta över organisationsgränserna, då organisationskulturerna måste betraktas som tämligen ”starka”. Detta har visat sig i de frågor som gruppen behandlat. Mycket av första årets arbete i Styrgruppen gick åt till att diskutera AF:s roll i projektet. En knäckfråga var den fråga som uppkom när man uppfattade det som att EU-pengarna inte skulle räcka till heltidslöner för alla i projektet – vem skulle betala den överskjutande halvtiden?

> Det är en instans som hela tiden rest frågan om att vi inte har resurser att jobba på detta sätt. Detta har lett till att en svag länk har skapats i projektet, vilket också varit jobbigt. Det har varit väldigt tydligt att olika kulturer möttes utifrån de utgångspunkterna att volym är det viktigaste, då är det svårt att skapa trygghet.

> Det var en svår period efter år 1 där det var en hel del jobbiga diskussioner om hur man skulle betala för den överskjutande halvtiden. Jag drev att de skulle ha heltid för att de skulle finnas till hands och därmed kunna driva projektet mer kontinuerligt. Det var problematiskt med Arbetsförmedlingen.

Det tycks som om traditionerna från moderorganisationer, syn på hur arbetet skall utföras, men framför allt *föreställningar* om varandra och respektive moderorganisation har skapat låsningar i relationerna och förstört förutsättningarna för den diskussion som vi tolkar som Styrgruppens egentliga uppdrag, nämligen den om projektets förankring i respektive organisation, samt om projektets metod, samverkansformer och framtid.

> Första året i styrgruppen diskuterades mycket AF:s beteende och engagemang, etc. vilket var problematiskt. Man diskuterade om de skulle vara med och hur mycket, det var ofta de inte var med på mötena. Man kanske skulle ha ägnat tid åt annat. De hade handledning i gruppen för att lösa problematik kring sjukskrivning, vilket kanske bottnade i samarbetssvårigheter. Mycket tid har ägnats åt gruppens inre liv, man kanske kunde använt tiden i styrgruppen att istället se på framtiden. M uppskattade att man hade diskuterat problem i AF under 1år och ca 1/2 år till problematiken i gruppen.

Om moderorganisationerna var fokus i det första årets diskussioner så var det NOVA-gruppens inre angelägenheter som diskuterades påföljande halvår. Det var egentligen först under projektets sista halvår som metod, samverkansformer och projektets framtid behandlades. En debatt om fördelning av kostnaderna för respektive organisation har förekommit, där vissa krafter vill att kostnaderna skall vara proportionerliga i förhållande till hur många man remitterar till projektet.

> NOVA kostar pengar men står för en liten del av alla vi hanterar, det är sagt att man skall ha ett procentuellt bidrag.

I Styrgruppen förekommer åsikten att NOVA primärt är en utförarenhet och inte en beslutsfattande enhet. Som utförarenhet finns det ingen som har några

anmärkningar på NOVAs verksamhet, snarare tvärtom. I intervjuerna framgår inte hur cheferna definierar Styrgruppens roll härvidlag – är man beställare till en utförarenhet, en del av utförandet men i styrfunktion, eller vad? Här finns kritik från projektgruppens representant i Styrgruppen:

> Styrgruppen är en organisatorisk lösning – jag tycker inte att det kommer igång någon utvecklingsprocess, utan det sitter fyra chefer och jag med ganska vattentäta skott. Man pratar med varandra, men för ingen egentlig dialog i grunden. Min tanke med Styrgruppen var att dom skulle ha ett uppdrag som förmedlande länk mellan organisationerna och projektet, att de skulle driva frågorna i sina organisationer. Det man lär sig av projektet ska dom driva vidare, men det gör dom bara i olika utsträckning, vissa lite mer och vissa lite mindre i olika delfrågor. Dom kommer till mötena och så ska jag sitta där och informera dom – och dom lyssnar väldigt mycket på mig – men mer är det inte.

Dessa frågor om ansvar för åter frågan om samverkan upp till debatt. En stor knäckfråga har varit den om myndighet ställd mot förvaltning och om de skillnader detta skulle medföra för verksamhetens utförande:

> När det är frågor som rör myndigheten bör myndighetspersonen ta hand om dessa. Man bör kanske ha mer samverkan i gruppen vad gäller bestämmelser, för att räta ut frågetecknen kring problematiken. Alla har inte myndighetsperspektiv vilket är det som ger insikt i problematiken. Projektledaren kanske skulle vara mer noggrann och känna till och lyfta fram dessa.

Även om Arbetslivsenheten inte har något myndighetsansvar så har den i likhet med alla organisationer direktiv, regler och policys att följa. Problemet lyftes fram som centralt, men frågan är om det egentligen är annat än konstruerat utifrån föreställningar om det egna ansvaret jämfört med andra organisationer:

> Man behöver inte säga upp sin tillhörighet, men man måste våga kritisera sin organisation. Det är inte alla i projektet medvetna om, det borde man tänka igenom.

Diskussionen har i alla fall helt klart visat på hinder för samverkan. Det kan finnas många orsaker till denna problematik och en klar stötesten är ekonomi.

> Alla vet att man måste samverka om pengar, men det är en läpparnas bekännelse. Det finns mycket konkurrenstänkande.

Om ansvarsfördelningen inte är klar blir ekonomiska frågor centrala. Pengar är makt och makten att sköta sin egen verksamhet är något de flesta strävar efter. Skall man då samverka och ta pengar från den egna verksamheten för att göra detta, leder det inte sällan till att man vill maximera sitt utfall och minimera sina insatser. Denna tradition är inte så utbredd inom omsorgsorganisationer, varför det kan finnas tillåtelse för större obalanser än de som mer ekonomiskt rationella organisationer utsätts för. Problemet har dock sin grund på en annan nivå, nämligen den politiska och den lagstiftande:

> Samverkan mellan myndigheterna borde egentligen förankras bättre på den politiska nivån. Ni sker den främst på organisationsnivå och projektnivå.

Inom Styrgruppen anser man att ansvaret för projekt av denna art bör ligga på denna övergripande nivå. Vidare bör projekt av NOVAs karaktär tilldelas en egen budget och ett självständigt och fullständigt budgetansvar för personal, deltagare etc. – därmed elimineras en grogrund till konflikt.

> Samverkan är inte så enkelt, det är problematiskt med kultur, förväntningar, ekonomi. Hinder för samverkan finns mest i huvudet.

Vissa diskussioner om framtiden har börjat väckas mot slutet av projektet. En (kanske elak) tolkning är att tiden har sprungit ikapp Styrgruppen och den smärtsamma insikten om att man måste ta ställning till deltagarnas framtida förehavanden.

> Man har prata mycket i styrgruppen för hur framtiden skall bli. Jag föreslog att man skulle ägna styrgruppsmötena att diskutera hur och i vilken form man skulle kunna fortsätta. Från kommunen finns det ett stort intresse för att fortsätta.

Av dessa diskussioner framgår dock inte hur verksamheten skall drivas framåt. Projektets avslutning står för dörren och det finns i skrivande stund inga beslut eller handlingsplaner för vidare verksamhet – i alla fall finns ingen agenda vi eller någon vi pratat med har tagit del utav. Detta är anmärkningsvärt och skapar en djup osäkerhet hos en utsatt grupp, nämligen de långtidsarbetslösa som i projektet funnit en säker och stödjande miljö för att utvecklas. Det skapar också en uppgivenhet i projektgruppen.

> Jag vill ha ett mer långsiktigt tänkande med överlämnande, en modell med färre medarbetare för varje deltagare och en djupare relation. Folk är lika ovilliga att börja en aktivitet som att avsluta en.

Det finns vissa i Styrgruppen som har föreställningar om att projektet skall fortgå, medan andra är lika säkra på att endast delar skall integreras i deras verksamhet och samordningsverksamheten skall drivas vidare mellan moderorganisationer. Sanningens minut närmar sig dock när vi får se vad som blir utfallet.

> Man skall nu också lägga pengar i löpande verksamhet för samverkan, d v s inte bara i projekt. Utredningen av gråzonen för problematiska individer leder till ett behov av fortsättning för NOVA.

Berörda enheter inom moderorganisationerna

Vi har träffat de enheter som projektmedlemmarna normalt ingår i för att få en uppfattning om deras relationer till NOVA. Enheterna är rehabiliteringsgruppen på Försäkringskassan, vägledare på Arbetsförmedlingen, ekonomienheten på Socialförvaltningen samt arbetslivssekreterarna på Arbetslivsavdelningen i Alingsås kommun.

Initieringsfasen

Redan 1992 med den högre permanenta arbetslösheten hade ett samarbete utvecklats kring ungdomspraktik mellan Arbetslivsavdelningen, Socialförvaltningen och Arbetsförmedlingen. 1995 kom ett ännu bredare samarbete igång

kallat ”Kedjan”, där bland annat också Försäkringskassan, alkoholpolikliniken och Vuxenenheten ingick.

Av naturliga skäl var Arbetslivsavdelningen den organisation som först engagerades i NOVA. På avdelningen upplever man sig ha varit väl informerade om NOVA då projektet växte fram och man hade diskussioner och medarbetarsamtal om vem som skulle bli projektmedarbetare. Enheterna på de andra organisationerna var inte lika informerade om projektkonceptet när det växte fram. Man får intrycket att rekryteringen av NOVA-medarbetare i åtminstone två fall var en ren chefsfråga där inga diskussioner fördes med eller i enheterna. Enheterna upplevde i hög grad Kick-off- dagen i januari 1997 som den första egentliga närkontakten med NOVA. Också andra omständigheter spelade in som gjorde att NOVA inte uppmärksammades så mycket, exempelvis pågick en personalneddragning på Försäkringskassan samtidigt som NOVA drog igång under senhösten 1996.

Allmänt kan dock sägas att projektet var välkommet då man såg det som en möjligt avlastning och en väg ut ur rundgången för de långtidsarbetslösa. Samtidigt fanns känslor av avundsjuka då NOVA fick helt andra möjligheter att lägga stora resurser på få deltagare – ett ”lyxprojekt” eller ”gräddfilsprojekt” jämfört med vardagsslitet i moderorganisationerna.

Vardagskontakten med projektet

Vardagskontakterna med projektet varierar mellan organisationerna. På såväl Arbetslivsavdelningen som Försäkringskassan anser man sig välinformerade om projektets former, innehåll och aktuella ställning. På kassan hävdade man att NOVA också var välkänt inom läkarkåren, vilket är positivt då dessa kan verka för att patienter blir aktuella för projektet. Speciellt på Arbetslivsavdelningen kan man redogöra för projektets uppläggning och metodik. Det är knappast förvånande med tanke på projektets organisatoriska och geografiska närhet. På Socialförvaltningen och Arbetsförmedlingen har man inte en så tydlig bild av projektet. På Arbetsförmedlingen betonar man NOVA som en form av vägledning, något man normalt arbetar med inom förmedlingen.

NOVA – deltagarvänligt men samverkansproblematiskt

Inom samtliga organisationer finns positiva synpunkter på NOVA. Det är främst två aspekter man pekar på. Den ena rör framstegen *i arbetet med de långtidsarbetslösa*. I samtliga organisationer är man övertygade om att NOVA har betytt mycket positivt för deltagarna. Man pekar, bland annat från Arbetsförmedlingen, på den tid och uppmärksamhet deltagarna fått före, under och efter den mest intensiva tiden i projektet och man är övertygade att det krävs sådana insatser för att nå varaktiga resultat med denna grupp. Från Försäkringskassan uttrycker man att NOVA är ett bra erbjudande till klienter, vilket är något man har ont om, och att det är tryggt att lämna över ärenden till NOVA, man vet att resultatet blir bra och att deltagarna får tid, bra vägledning och en

klarare bild av vad de vill.” Från socialförvaltningen betonas att NOVA har gett möjligheter till täta kontakter med deltagarna, vilket gjort att man fått dem bättre och snabbare utredda.

Den andra gemensamma positiva aspekten på NOVA är projektets roll som samverkansutvecklare. På Försäkringskassan anser man att samverkan i NOVA har medverkat till ett positivare samarbetsklimat och att kännedomen om andra organisationer har förbättrats då man har träffats mer. Också på Socialförvaltningen menar man att olika myndigheterna har närmat sig varandra genom NOVA och att det blivit lättare att få till stånd möten med till exempel Arbetsförmedlingen. NOVA ses som en av flera nyinrättade mötesplatser, vilka gör att man lär känna varandra bättre och därför vet mer vad de andra gör. Från Arbetslivsavdelningen framhålls att NOVA är en utvecklings- och kunskapsinvestering i exempelvis metodik. På sikt kanske hela frågan om arbetsmarknaden läggs ut till kommunerna och medel överförs då från staten. Då gäller det att man funnit goda samverkansformer lokalt. Inom NOVA har man också brutit uppfattningar mot varandra och skapat färre låsningar, exempelvis i frågor om sekretess. Från Försäkringskassan vill man ha ett fortsatt samarbete och däri inkorporera sjukvårdsinstanser.

Det finns också andra vinster med NOVA. Bland annat framhålls från Försäkringskassan poängen med att man inte behövt diskutera kostnader för varje ärende och vem som ska betala vad. Samma entusiasm för detta finns inte på Arbetsförmedlingen där man har en känsla att det lätt blir förmedlingens åtgärdspengar som används, då det finns en strävan från Socialförvaltningen och Försäkringskassan att alltför snabbt bedöma individer som arbetsföra och stående till arbetsmarknadens förfogande.

Det är också samverkansaspekter som engagerat mest när det gäller vad som varit problematiskt med NOVA. Här är det främst de organisationer som stått ”närmast” respektive ”längst bort” från NOVA som haft synpunkter, det vill säga Arbetslivsavdelningen och Försäkringskassan. Den förstnämnda pekar på det problematiska i att arbeta gentemot tre huvudmän med olika myndighetskulturer – från regelstyrda byråkratier till mer flexibla och regelbefriade enheter. Organisationerna lever i skilda världar. Ord och begrepp betyder olika, t o m väldefinierade uttryck som ”100 dagar” har olika innebörder. Man kan säga att NOVA bekräftat de fördomar man redan tidigare hade. På enheten vet man inte hur projektet har uppfattats och omfattats av andra organisationer, men man har uppfattningen att framför allt Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har negativa attityder. Överhuvud taget ser man det som att kopplingen till moderorganisationerna är svag. Det gäller på ett sätt också till Arbetslivsavdelningen – hur har man exempelvis kommit fram till att 6 veckors introduktion är en ”lagom tid” för Vägvalskursen?

Från Försäkringskassan diskuteras samverkan utifrån ett klientperspektiv. Man menar att NOVA kan göra deltagare sjukare än vad som borde vara nödvändigt. Försäkringskassan tycker att det är bra att deltagare får pröva arbetslivet och att man ser till det friska och inte till det sjuka. Det finns dock fall där deltagare med stöd av läkare och FK vill komma i åtgärd, men där man i NOVA har haft en annan syn. NOVA-deltagare har blivit sjukskrivna utan FK:s vetskap – och man har uppfattningen att NOVAhandläggare uppmuntrat till sjuk-

skrivning. När ärendet når kassan och Försäkringsläkaren ifrågasätter underlaget för sjukskrivningen, leder det till motsättningar med NOVA. När NOVA vill göra ärenden till pensionsfall känns det på Försäkringskassan som att de bollar tillbaka eller över ärenden – så fort en person inte klarar NOVA ska denne remitteras till FK. Att pensionera någon gör man bara i klara fall då det är en väldigt definitiv lösning. FK måste följa regelverket och det som väger allra tyngst är det medicinska underlaget, något som inte accepteras i NOVA.

Det är alltså i undantagsfall som deltagare upplevs komma i kläm i projekt NOVA, men när d gör det leder det till svåra slitningar mellan NOVA och organisationerna. NOVA kan så sätt ses som ett koncentrat av de motsättningar som finns mellan de olika kommunala och statliga organisationerna. Men trots det upplevs NOVA som i stort bra både för deltagarna och för de ingående organisationerna som medel att närma sig varandra.

NOVAs framtid – enligt moderorganisationerna

Tjänstemännen inom de olika moderorganisationerna tror inte att NOVA kommer att fortsätta som modell för att hantera samverkan kring långtidsarbetslösa. Men man gör det från vitt skilda ståndpunkter. Från Arbetsförmedlingens vägledare finns en avvisande attityd till tanken – NOVA är ett projekt och sådana skall det per definition avslutas. Dessutom finns redan mycket av NOVA-modellens arbete sedan länge i form av AMI. Att ”hjulet uppfanns på nytt” berodde i hög grad på att Arbetsförmedlingen kom in sent i projektet och inte kunde visa på ett redan fungerande arbetssätt. Som en konsekvens ser man det framtida arbetet med långtidsarbetslösa som en AMI-uppgift, förutsatt att denna organisation får medel därtill.

På Försäkringskassans rehabavdelning var man mer osäker och ville avvakta vad utvärderingen gav och vilka idéer som kom fram hos Styrgruppen och NOVA gruppen. Om kassan finge bestämma skulle mycket få fortsätta – arbetsträningsplatser behövs exempelvis. Det vore också bra om Nova fortsatte som samarbetsgrupp, åtminstone borde tiden för projektet förlängas. Man tror dock att NOVA är för kostsamt att behålla, men verksamheten kan kanske permanentas i reducerad form och hålla samman NOVA-gruppen för att hantera gemensamma ärenden. Man var klart osäkra på hur NOVA-idéer skulle inordnas i den egna ordinarie verksamheten. Man hoppades att den egna representanten i NOVA skulle ha med sig erfarenheter som kan spridas, men ansåg att ”hon kan inte vara NOVA-projektet på FK”!

På Socialförvaltningens ekonomienhet ansåg man att NOVA borde permanentas, men politikerna har bestämt att myndigheterna skall vara åtskilda – man har avfärdat tanken om ”Medborgarkontoret”. Utifrån de samlade intrycken tycks det som att NOVA alltså troligen inte har någon framtid som samverkansprojekt.

Arbetslivssekreterarna på Arbetslivsavdelningen hävdade att det inte räckte med god intern samverkan i projektet för att få med moderorganisationerna. Man såg NOVA som det första lilla steget att samverka – och till en attitydför-

ändring. Respekten för andra har ökat, även om sarkasmerna har en tendens att fortsätta. NOVA har arbetat ”ideologiskt” och påverkat idévärlden. Det finns också en vilja ”uppifrån” i de olika organisationerna som ger direktiv om samverkan. Men det som kvarstår av NOVA blir troligen de få delar som implementerats inom moderorganisationerna eller gemensamma mötesplatser som allmänt accepterats och uppskattats, exempelvis ”Rekryteringsgruppen”.

Projektlärdomar på moderorganisationerna

Vad har lärts från NOVA i hemorganisationerna? Också här rör det sig om insikter man fått för att hantera såväl långtidsarbetslösa som hur man skall samverka över gränserna. När det gäller klientarbetet anses exempelvis arbetslivssekreterarna att det är bra med att projekt får tid att ”sätta sig” – det är först under andra verksamhetsåret som effekter börjar synas. Försäkringskassans rehabgrupp anser att NOVA tydliggjort att det finns en grupp som ej hör hemma någonstans – den så kallade ”gråzonen”. De är för sjuka för åtgärder och för friska för sjukskrivning/pensionering. Inom kommunen är man på gång med en grupp som ska fokusera på denna ”gråzon”. Det har också blivit uppenbart att det saknas sysselsättningsplatser med bra uppföljning – om sådana fanns blev det lättare att ha erbjudanden som i förlängningen kan leda vidare mot ett mer normalt liv.

Men lärdomarna handlar mest om samverkan. Socialförvaltningens ekonomienhet ser fördelen med att ha olika perspektiv på individerna, vilket i sin tur är en produkt av samverkan. Det borde kanske i framtiden vara så att man hade en gemensam budget? Försäkringskassans rehabgrupp hade fått insikter om olikheter och om olika arbetssätt, något man också pratat mycket om. Dessa olikheter måste man också klara av att . hantera. På Arbetslivssekreterarna funderade på hur samarbetet skulle kunna utvecklas – ”Vi bjuder in Rehab-gruppen och lär känna varandra. Men det kanske tolkas som att vi har massor med tid och bara sitter och dricker kaffe?” Man ansåg att det fanns en tävlingsanda mellan de inblandade organisationerna – den ”vann” som flåsade mest, som det ”var mest synd om”, som ”var duktigast”. NOVA hade aktualiserat problemen – och väckt tankar på hur de skulle övervinnas.

Rekryteringsgruppen

För att gestalta rekryteringsgruppens arbete redovisar vi huvudintrycken från ett möte rekryteringsgruppen hade under hösten 1998. Från NOVA kom tre representanter, medan två kom från Arbetslivsavdelningen och en var från Socialförvaltningen, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan i Alingsås. Projektledaren för NOVA fungerade som ordförande Syftet med mötet var att vaska fram ett 20-tal kandidater till NOVAs grupp 12 från alla de som var tänkbara kandidater – vid detta tillfälle fanns knappt 40 namn att välja mellan.

Samordning inför rekryteringar

Varje organisation ger förslag om deltagare och faxar dessa till varandra innan mötet i syfte att undvika ”krockar”. Med det menas att en förvaltning kan ha påbörjat en insats för en viss person och då skulle ett deltagande i NOVA bryta insatsen. Det skulle också medföra att den enskilde fick dubbla budskap – d v s förvaltning X rekommenderade sin insats medan man i samverkan med andra ansåg att personen skulle börja i NOVA. Syftet med förarbetet var alltså att man kontrollerade med andra myndigheter att inga andra insatser var på gång och att det ur den aspekten var acceptabelt att föreslå ett NOVA-medlemskap.

Det finns en bestämd kvot för respektive förvaltning vad gäller hur många de får hänvisa. Merparten kommer på förslag från Arbetsförmedlingen och Socialförvaltningen, men en del ärenden är gemensamma, där en person är aktuell på mer än en förvaltning.

Ärendegång

Mellan klockan 13.15 och 15.15 behandlades ca 37 namn (ärenden). Varje förvaltning drog sin ärenden i en följd och därefter tog nästa vid. Först behandlades aktualiserade deltagare från förra omgången, de som inte kom med då. Sedan drog man nya namn – i många fall var det dock namn som varit uppe för deltagande i tidigare grupper. Nedan redovisas några typexempel på ärenden för att ge en bild av hur diskussionerna gick och vilket resultaten blev. Fallen är inte kronologiskt beskrivna utan indelade efter hur utfallet blev.

Ja-fall; ärenden som kallas

A är en äldre man som AF och Socialförvaltningen båda har som ärende. Osäkert om manen har arbete – om ej bör han kallas. AF-representanten går ut för att kontrollera. NOVAs projektledare ingriper: ”Är han X år? Då är väl han för gammal för NOVA, det finns ju andra insatser för de som fyllt 55?” Listor kontrolleras – mannen erbjöds deltagande i grupp 10 och sedan 11, men det blev inget av det. AF-representanten återvänder – nej, mannen har inget jobb. En annan NOVA-medlem ingriper ingriper: ”Vi bör vara flexibla och ta emot honom, fast han fyllt 55”. Beslut – kallas till NOVA-intervju.

B är en kvinna från Mellanöstern, född på 70-talet, som studerat på universitet och bedöms ha mycket resurser, men som inte ”kommer loss”. Hon har fastnat i ”invandrarfällan” och exempelvis läst kurs utan att få information om att hon redan har kompetensen. Beslut – kallas.

C är en kvinna som haft mycket svåra psykiska problem, men som ej är aktuell på AF. Hon har arbetat i servicesektorn i perioder. Hon anses lätt bli handlingsförlamad. Beslut – kallas till NOVA.

Nej-fall; ärenden som avförs

D är en kvinna som tas upp på förslag av Försäkringskassan. Hon har varit aktuell för NOVA förut, men skulle först ha läkarkontakt etablerad. En NOVA-anställd säger att ingen nämnt detta på Kassan. Projektledaren och ytterligare en i NOVA-gruppen är överens: ”vi bollar tillbaka ärendet till FK”.

E aktualiseras från Det är en man från Mellanöstern som är analfabet, men han drev förut en butik. Allt pappersarbete sköttes dock av frun. Han är deprimerad efter skilsmässa och har flyttat till en egen lägenhet. En i NOVA-gruppen har träffat honom och tycker synd om honom. Diskussion om lämplig åtgärd. Han behöver bli alfabet, NOVA är fel åtgärd, vems ärende är det egentligen? Ärendet bollas tillbaka till Socialförvaltningen.

Tveksamma fall; kalla eller avvakta?

F är en man född på 60-talet som varit aktuell förut. Han bedöms ha mycket grova missbruksproblem. Mannen har velat börja i NOVA flera gånger, men det har inte blivit något. NOVA projektledare tror att han är mogen för NOVA nu. Från Socialförvaltningen kommer uppgiften att han varit bostadslös men att han snart får bostad. Mannen har tidigare bedrivit studier och uppger att han vill fortsätta för att kunna ta ut examen. Projektledaren avrundar: ”vi kallar honom för intervju och sedan gör vi en bedömning.”

G är en drygt 20-årig man som aktualiseras av Arbetsförmedlingen. Diskussion förs om han är för ung och istället borde ingå i någon ungdomssatsning. Man kommer fram till att det i detta fall kan finnas specialskäl, så han kallas för bedömning.

Parfall – att välja någon...

H och I är ett nyinflyttat par med rötter utomlands. Det första man är överens om är det olämpliga att ta med båda i en och samma NOVA-grupp. Så vem ska kallas? I Arbetsförmedlingens papper framkommer att kvinnan haft korta vikariat, medan mannen ej haft något lönearbete i Sverige. ”Då borde väl mannen väljas?” tycker någon. Beslutet skjuts upp, en kommer att väljas efter en grundligare diskussion med Socialförvaltningen

Lyckade fall – som visar sig misslyckade...

J är en man född runt krigsslutet, som gått igenom NOVA och fått jobb. Nu verkar det som att han har sagt upp sig. Projektledaren har fått rapporter att det gått ”snett”. Förstämning. Man förklarar för mig att NOVA ska ta tag i fall man haft, men som riskerar att komma in i ”rundgången” igen. Vad har hänt? Någon går ut för att kontrolleras i pappren. Besked: mannen sa upp sig för han hade skaffat husdjur och detta fick han inte ha på jobbet. Arbetsförmedlingens representant kommenterar: ”han har en tid på AF.” Beslöts att AF och FK sätter sig tillsammans med mannen vid detta tillfälle och talar igenom saken.

Gruppen blickar bakåt – och framåt

Projektledaren: ”Ja, det är ju sista gången den här gruppen träffas. Hur tycker ni det har varit och vad säger ni om fortsättningen? Vi går laget runt.” Vi det laget hade Socialförvaltningens representant varit tvungen att gå till ett annat möte.

- AF:s representant tycker rekryteringsgruppen varit bra och att det vore bra att fortsätta samarbetet kring ”gråzons-gruppen”. Det krävs då att sekretessen upphör.
- Arbetslivsavdelningens representant håller med och funderar på en regeländring: ”nu hanteras folk från 25 år, borde vi inte ändra till 20?”
- FK:s representant säger att man på Kassan diskuterat om samarbetet mellan myndigheter: ”Man började ju för ett tag sedan med Varberg. Men vi behöver inte bara fortsätta samarbetet som förut (dvs. före NOVA, vår anm.), utan det behövs ett forum också”. En av NOVA-gruppens medlemmar fyller på: ”På 70-talet fanns ju rehab-grupper, men de upphörde och ersattes av `lokala samverkansgrupper´ och flyttades då upp på chefsnivå, så att individhanteringen försvann. Felet med rehab-grupperna var att de blev beslutsorienterade istället för dialogorienterade.”

Man konstaterade att det fanns rekryteringsgrupper också i andra sammanhang, exempelvis för de som riskerar att utförsäkras. Frågan är om de har en bra struktur? Slutligen diskuterades om personer som egentligen inte ”står till arbetsmarknadens förfogande”, exempelvis missbrukare och personer med svåra psykiska besvär som ingår i Dagmar – hur göra med denna grupp? De passar inte i NOVA och hänger emellan, de är ej godkända någonstans, vare sig för A-kassa, sjukskrivning, arbete...På AF har man börjat leta efter en ”kod” för denna grupp, så att de kan synliggöras och kartläggas. De har svårt att veta vilka av de 3500 inskrivna som bör räknas dit.

En tillbakablick visade att det i början av NOVA-projektet var svårt att få ihop 20-grupper – det blev bara 10-12 deltagare. Det berodde inte på brist på kandidater, utan osäkerhet och oenighet kring principer för deltagande. Men man hade efter hand arbetat fram gemensamma normer och nu flöt det bra. En i NOVA-gruppen kommenterade att NOVA redan från början borde fått medel för 3 år för att hinna ”jobba igenom” metoden.

Intryck

Idén med en sådan här ”samverkansgrupp” är allmänt omfattad – alla räknar med att den fortsätter i någon form. Några allmänna intryck från observerandet av mötet är:

- Gruppen fungerar snabbt och effektivt, det går undan – mellan 35 och 40 namn behandlades på ett par timmar. Uppgifter som behövdes för beslut togs kvickt fram, vi befann oss i Arbetsförmedlingens lokaler. De flesta namnen var kända sedan tidigare och av fler än en förvaltning.
- Dialogen bestod mest i att kolla om det fanns kompletterande information kring det enskilda fallet, sällan vad som låg bakom denna information. Det

är osäkert om detta ska förstås som tecken på hög tillit eller på att det upplevs olämpligt att ifrågasätta bedömningar som görs på andra myndigheter.
- En anledning är att alla tycks överens om kriterierna och att dessa är liberalt satta – alla som kan tänkas ”stå till arbetsmarknadens förfogande” kan åtminstone kallas till en inledande intervju hos NOVA. Uppgiften att sortera ut olämpliga kandidater från lämpliga blir då inte så bökig – frågan behandlas ju sedan inom NOVA.

Politikerna

Politikernas roll för och syn på NOVA-projektet kommer att behandlas i en separat rapport. Nedan följer några allmänna intryck vi fått från Claes Nordström, den student som D-uppsats på materialet.

Ett allmänt intryck är att politikerna har en relativt dålig detaljkunskap om projektet, vilket inte är förvånande då de i flertalet fall är fritidspolitiker och har krav på sig att följa och ta ställning till en mängd frågor och satsningar på kort tid. Man har dock som politiker ett relativt stort inflytande på de övergripande frågorna som bl a rör projektets fortlevnad, men underlag för ställningstagande kan därför bli tunt. Kontakten med projektet har främst bestått av att man har fått information en gång i halvåret från projektgruppen. Vid en sådant informationsmöte kunde ett måttligt intresse noteras – vissa ledamöter såg ut att vara på gränsen till sömn.

Politikerna har dock uppfattningen att projekt i stort sett är bra och att samverkan mellan myndigheter behöver utvecklas. En nästan anmärkningsvärd politisk enighet tycks också råda, inga konflikter över partigränser har kunnat observeras när det gäller synsätt på NOVA. Långtidsarbetslösa betraktas som en angelägen grupp och en satsning är därför inte problematisk att ställa sig positiv till: ”Långtidsarbetslösa är ju inget man skyltar med”, som en politiker uttryckte det.

Ursprungligen var det meningen att NOVA skulle bli en regional satsning över kommungränser, men efter diskussioner blev det en större satsning inom ett mindre geografiskt område, Alingsås kommun. Eftersom kommunen är relativt liten med ett invånarantal på ca 35.000, är antalet politiskt aktiva inte så stort, vilket gör att många av politikerna sitter i fler än en av moderorganisationernas nämnder. Det finns dock klara fördelar i detta, eftersom det ger en överblick och vissa samordningsfördelar.

Det var möjligheterna att söka pengar ur EFS som utlöste projekteringsaktiviteterna. Det bråttom att göra en ansökan och inteckna en del av de 28 miljoner som gick till Älvsborgs län. Men långtidsarbetslösheten var en angelägen fråga inom kommunen och olika förslag hur man skulle arbeta med gruppen hade varit uppe på dagordningen tidigare. När EFS-pengarna upptäcktes var det därför relativt klart vilken insatsgrupp man riktade sig mot.

Riktas blickarna framåt verkar politikerna inte förberedda på projektets fortsättning. Man har fått uppfattningen att projektledaren har idéer om att utbilda folk i samverkan, och flera betraktar detta som att man går 3 år tillbaka i tiden. Inga alternativ har dock diskuterats, inte heller hur man skall hantera de långtidsarbetslösa som finns i projektet. En idé florerar om att pengar bör tas från respektive nämnds budgetar och hanteras som en pott.

Deltagarna

Tolv deltagare har intervjuats Olof Åhman som grundmaterial för en C-uppsats i ämnet Företagsekonomi. Urvalet gjordes av NOVA-personal med utgångspunkt i att de tillhört varsin NOVA-grupp samt att de har olika bakgrunder, utbildningar och arbetslivserfarenhet. Intervjugruppen har en åldersmässig spännvidd från 26 år till 55 år och urvalet har bestått av sex kvinnor och sex män. I gruppen har det funnits 10 personer födda i Sverige och 2 personer födda utomlands som invandrat till Sverige. Det finns inget som säger oss att detta urval skulle avvika i någon avgörande bemärkelse från NOVA-populationen i stort.

Det dominerande intrycket vid en sammanställning av intervjuerna är att NOVA-projektet varit mycket framgångsrikt och bra – samtliga intervjuade är överlag positiva. Det som de flesta tyckt vara mest positivt med NOVA är att de ”kommit igång med något” och att de fått ett mer personligt stöd än tidigare Man pekar främst på tre komponenter i projektet som alla berör den egna personens förhållande till det omgivande samhället.

Det ena rör relationen till *arbetsmarknaden*. Intrycket var att en stor andel av deltagarna har fått in en fot i näringslivet eller på vidareutbildning. De menade att NOVA har lyckats motivera deltagarna på ett helt annat sätt än vad de upplevt varit fallet i sina tidigare kontakter med myndigheterna. NOVA har inneburit att deltagarna fått lite nya perspektiv på hur arbetsmarknaden fungerar och vilka möjligheter som finns. De intervjuade ansåg sig nu ha både bättre framtidsutsikter och bättre kännedom om vad de vill satsa på i fortsättningen.

Det andra rör relationen till de andra *deltagarna*. Eftersom en del av deltagarna gått hemma en längre tid utan att göra något på dagarna har NOVA inneburit att de kommit ur vardagstristessen. Genom NOVA har man fått träffa personer med samma problem som man själva har. Man har erfarenheten att man skäms för de problem man haft och om man inte träffar personer med liknande problem kan man lätt få för sig att man är ensam om problemen. NOVA har alltså avhändigt tyngden av att uppfatta sig som särdeles avvikande.

Den tredje positiva komponenten är *NOVA-personalen* som stödresurs och kontaktyta med myndigheterna. Kontakterna med NOVA-personalen har enligt deltagarna varit mycket utvecklande och nyttiga. Men de har också varit bra ur ett relationsperspektiv. En stor del av de intervjuade har haft personliga problem och ett allmänt trassligt liv. Kontakterna med sina respektive handledare har inneburit att bra personliga relationer med handledarna har kunnat byggas

upp. Detta har gjort att deltagarna vågat öppna sig och prata om de personliga problem man haft, vilket känts personligt tillfredsställande och inneburit en startpunkt på uppbyggandet av ett sargat självförtroende.

Också negativa synpunkter har kommit fram, men de har oftast rört sig om detaljer. För den enskilde kan emellertid sådant som i ett större perspektiv kan te sig oväsentligt betyda väldigt mycket. Ungefär hälften av personerna i intervjugruppen reagerade negativt på den låga graden av individualisering i Vägvalskursen, flera ansåg exempelvis att det kändes onödigt att läsa matte, svenska och engelska då de redan läst in dessa ämnen på den nivå som NOVA erbjöd. Två av de intervjuade hade dock ”sluppit” att läsa en del ämnen som de redan behärskade.

Några uppfattade det som att man inte fick möjlighet att söka jobb på egen hand samtidigt som man gick NOVA, utan att alla kontakter som tas skall gå igenom NOVA. Detta förfaringssätt upplevdes som omständligt och väl beskyddande. Somliga reagerade också negativt på andan eller stämningen som NOVA-gruppen spred – de tyckte att NOVA var lite väl ”hurtigt” och en person kallade NOVA ”vuxendagis”.

Den kritik som riktas mot NOVA handlar alltså främst om att personalen i viss mån levt kvar i gamla ”hjälpyrkes”-traditioner (se exempelvis Lyttkens, 1989) och ej samverkat med deltagarna fullt ut i möten mellan vuxna individer. Men det överväldigande intrycket är trots detta att man i projektet lyckats bryta både stelnade relationer mellan handläggare och klient, skapat ett gynnsamt klimat och en gynnsam miljö för att bryta en nedåtgående spiral för deltagarna och till stor del lyckats skapa förutsättningar för en ny startv i livet.

Analys

Vi har haft ambitionen att ge en så ofärgad och fullständig bild som möjligt av NOVA-projektet i den ovan redovisade empirin. Det har dock funnits drag av en begynnande analys på mikroplan när vi presenterat projektintressenterna. Vi anser att det tidigare materialet ger en god översikt över vad vi funnit som väsentliga aspekter i NOVA-projektet. I detta tredje avsnitt av rapporten tolkar vi det material som har presenterats i mer generella termer. Resonemanget avser alltså inte endast en intressentgrupp, exempelvis NOVA-gruppen, utan äger giltighet för projektets alla intressenter. På inget sätt är vår redovisning här fri från subjektiva tolkningar (Berger och Luckman 1966). Vi har funnit två sådana övergripande områden där tydliga bilder framträtt:

- Projektet som ett sätt att *hantera långtidsarbetslöshet* utifrån bland annat ”NOVA-metodiken” och
- Projektet som ett sätt att *överbrygga klyftor och samverka* över organisationsgränser.

Resonemanget går sedan vidare till en diskussion om lärande och samverkan utifrån de respektive bilderna. Diskussionen är inriktad på att visa på lärdomar utifrån de perspektiv vi presenterar. Denna lärandediskussion utgår ifrån vad som har kommit till stånd, vad det är som begränsar och vad man kan bryta. Slutligen knyter vi ihop avsnittet och rapporten med några slutord.

Om att samverka kring långtidsarbetslösa

Idén att samverka över myndighetsgränser för att bearbeta långtidsarbetslöshet upplevs som oproblematiskt positiv. *I det praktiska arbetet* blir samverkan dock inte så självklar. Detta har sin grund i att samverkan i praktiken innebär möten mellan olika kulturer, olika professionella och organisatoriska strategier, olika synsätt som är både organisatoriskt och professionellt betingade – möten som ofta leder till konflikter.

Den fråga som detta väcker är *hur* man skall arbeta över organisationsgränser. Samverkan innebär att man inte bara behöver utveckla begränsade kontakter och relationer med andra organisationer, utan att man faktiskt måste arbeta nära och intensivt för att utveckla samverkan och de fördelar som detta kan föra med sig.

NOVA har på relativt kort tid utvecklat en modell för hur man framgångsrikt kan arbeta med långtidsarbetslösa. I denna modell finns vissa lokala särdrag, men arbetsmodellen som sådan är ingen direkt nyhet vad gäller arbetsmarknadsåtgärder. Det man kan säga är kanske att delar av den är relativt sett något dyr, vi tänker främst på Vägvalskursen där det kan finnas ett utrymme för rationalisering. I projektet fanns det i början en relativt entydig bild av de långtidsarbetslösa som en homogen grupp med problemet ”långtidsarbetslöshet”. Denna bild har dock utvecklats till en förståelse av att gruppen är en av de mer heterogena grupperingarna i samhället med allt ifrån en intellektuell elitism med grund i ovilja till att arbeta till en genuin vilja men bristande förmåga att anpassa sig till en kanske allt mer krävande och osäker arbetsmarknad. Vidare, betraktat ur ett samverkansperspektiv kan NOVA-projektet sägas ha utvecklats till något av ett arketypiskt exempel.

Projektet har flera mål. Det första är en modell för att arbeta med långtidsarbetslösa. Den andra målsättningen var att hitta former för att arbeta gränsöverskridande. Här har vi kunnat konstatera att den andra målsättningen inte varit så enkel att nå. De i projektet ingående organisationerna har byggts upp under lång tid, man har arbetat med skilda metoder och skilda förutsättningar och rekryterat människor med olika bakgrund och synsätt. I NOVA har man valt att nyttja sig av en radikal väg för att öppna en dialog mellan dessa olikheter. Detta har gjorts genom att man arbetar tillsammans i ett gemensamt tids- och rumsperspektiv där uppkomna problem blivit vägledande för samverkansprocessen. I denna process har det funnits en strävan att utveckla ett gemensamt synsätt, d v s att utplåna eller åtminstone minska olikheter. Detta tar sig praktiskt uttryck genom att man suttit på heltid i ett gemensamt rum. För en betraktare utifrån betyder detta att man i NOVA-projektet strävat efter *konfrontation som medel för att nå samsyn*. Hur medveten denna konfliktstrategi varit är svårt att uttala sig om, eftersom den härstammar från ett övergripande mål om samverkan, men det är icke desto mindre ett faktum. Detta perspektiv leder till att en prioritering växt fram där *lärandet* har ställts framför den konkreta problemlösningen som projektet syftat till, nämligen hanteringen av de långtidsarbetslösa.

Hade man istället valt att sätta lösningen av de aktualiserade deltagarnas problem främst, så hade man sökt ”mjukare” sätt att samverka. Man hade då fullt ut betraktat NOVA-medlemmarna som sina respektive organisationers ”förlängda arm”, vars praxis ej skulle ifrågasättas. Varje NOVA-medlem hade i så fall haft ansvar för de ärendefrågor som rörde den egna organisationen. Detta för att minska konfrontationen och snabbt komma till en lösning. Det hade dock inneburit att man varken hade ifrågasatt varandras föreställningar eller de respektive moderorganisationernas förfaringssätt och policies i sakfrågor. Men i NOVA har man fungerat som en murbräcka genom sitt ifrågasättande av den normala hanteringen av långtidsarbetslösa, kanske framför allt på de statliga myndigheterna. Det innebär dels konfrontationer inom NOVA-gruppen och dels gentemot moderorganisationer. Detta avspeglas också med all önskvärd tydlighet i Styrgruppens arbete.

Vilket lärande har dessa konfrontationer lett till? Gentemot moderorganisationer har brytningen mellan perspektiv i olika grad lett till irritation. Vissa organisationer anser sig ligga närmare det socialinriktade perspektiv som projektet

får sägas ha. Framför allt är det Arbetslivsenheten som tagit intryck av projektet. Projektet ligger geografiskt nära och man har dagliga kontakter, men framför allt har projektet arbetssätt stora likheter med denna enhet. Detta yttrar sig i avsaknad av myndighetsansvar gentemot klienterna, dels delar man kritiken mot myndigheterna som stelbenta och problemskapande i sitt traditionella sätt att hantera långtidsarbetslösa. I den andra ändan och i projektets periferi har vi de statliga myndigheterna som i det mesta är projektets motsats vad gäller arbetsförutsättningar – här har projektets påverkan varit relativt ringa.

Olika strategier men samma syfte

Inom projekt NOVA är man medvetna om dikotomin, men däremot har man inte reflekterat över hur man skall kunna vara gränsöverskridande här. Man har snarare sett det som ett oöverstigligt och axiomatiskt problem, och därmed kanske snarare *befäst* problematiken ytterligare. Detta kan ses som en produkt av den ”hårda” vägen till samverkan, d v s att man har utgått ifrån de *egna* referensramarna, men också hävdat att den egna är den enda rätta. En yttring av detta är t ex de olika myndigheternas strategier gentemot regelverk och politiker. I den mer flexibla modellen *tänjer* man på regelverket för att lösa problem för den enskilde deltagaren. Denna strategi får ses som fördelaktig på *kort sikt* och de problem man har för handen kan lösas smidigt. Men på lång sikt leder det till att politiker ser systemet som fungeraande och kanske att det finns möjligheter att skära ytterligare i budgeten. Detta ställs mot en form av maskningsstrategi där man *följer* reglerna till punkt och pricka, främst för att visa på effekterna av en dålig medelfördelning och stelbenta regler. Här får deltagare och media skapa opinion och visa på problematiken, men de kortsiktiga problemen löses inte med denna strategi. Dessa två perspektiv har hamnat i en uppenbar konflikt i NOVA-sfären utan att någon egentligen reflekterat över olikheterna i strategi men likheten i den övergripande målsättningen. Man ser inte skogen för alla träden.

Likheterna i grundinställning är egentligen mycket större än vad som framträder i NOVA-diskursen, men man låter olikheterna i detaljer dölja de gemensamma och övergripande perspektiven. Det finns en kritik mot hanteringen av långtidsarbetslösas situation och en insikt i att förändring behövs. Resultatet är att man kommit till konflikt snarare än dialog, man har fokuserat mer på vad som skiljer än vad som enar. Här kan vi antyda en lösning, nämligen att diskutera vad man vill snarare än att vad man inte vill – den övergripande frågan är ju ändå att lösa problematiken med långtidsarbetslösa. Under denna process måste man ta hänsyn till vissa förutsättningar, som t ex gällande regler och policies. För att tydliggöra vår ståndpunkt kommer vi i slutet av denna rapport att presentera några möjliga scenarier för hur man kan arbeta med organisationsövergripande problematik.

Framtiden

Kännetecknande för projektets utveckling har varit att projektets initiativtagare relativt snabbt och problemfritt drog igång NOVA, medan ingen av de intressentgrupper vi varit i kontakt med har i vare sig planerings – eller genomförandefasen haft någon egentlig idé om hur erfarenheterna skall tas tillvara. Hur kan detta komma sig?

Det är ett relativt vanligt fenomen vad gäller projekt att man inte har någon mer långsiktigt strategi vare sig det gäller att ta vara på lärdomar som gjorts innan projektet och i andra samanhang, inte heller för att ta tillvara de lärdomar som kommer upp inom projektet. Så situationen är inte unik för NOVA, utan snarare förväntad. Dock är det ett samhällsproblem och mer specifikt ett lärandepro-

blem som inte kan dryftas många gånger nog. Det är ju rimligt att lärdomar tas tillvara och sprids för att man som ordspråket säger ”inte skall uppfinna hjulet på nytt”. I projekt NOVA märks denna brist på strategi både på politiker- och styrgruppsnivå. Det finns inget som exempelvis tyder på att man i Styrgruppen diskuterat vad och hur man skall ta tillvara på NOVA när projektet upphör.

Istället har denna utvärdering hänvisats till som ett viktigt beslutsunderlag. Övertron på en utvärdering är anmärkningsvärd. Utvärderingen är dessutom inte skriven av verksamhetsansvariga utan av utanförstående. Utvärdering bör inte betraktas som beslutsunderlag utan snarare som en reflektion över ett förlopp, som avslutas med möjliga handlingsalternativ. Den är dock och förblir endast ett inlägg i en debatt som borde vara mer livlig och kontinuerlig.

Karakteristika för de olika grupperingarna är: Politikerna initierade projektet, beslutade om medeltilldelning och förväntade sig sedan att bli informerade. I den mån de tänker sig en fortsättning finns det inga konkreta besked eller tankar om hur det skall ske. Styrgruppen besätts i början av projektet och kommer att försvinna i slutet av projektet. Förhållningssättet är att man gärna engagerar sig i problematik inom projektet som t ex moderorganisationernas roller samt angelägenheter i projektgruppen, men inte med styrning eller policyfrågar och i väldigt liten utsträckning i frågor om fortlevnad och lärande. Projektgruppen har varit inriktade på den operativa uppgiften samt att försöka få samverkan inom gruppen att fungera och verkar inte inriktad på en eventuell fortsättning. Denna uppgivenhet har troligen sin grund i det ointresse andra instanser och beslutande nivåerna visar. Moderorganisationerna förväntar sig också att andra skall komma med beslut om hur projektet skall tas tillvara, varför förhållningssättet blir något avvaktande.

En förklaring på att det blev som det blev är att det finns motstridiga politiska krav på moderorganisationerna. Å ena sidan finns direktiv vad gäller samverkan, lärande och kompetensutveckling, å andra sidan har man driften med allt vad det innebär med knapp budget för att ta hand om alla problem på ett adekvat sätt. Frågan är dock vad ett adekvat sätt är – skulle det inte kunna vara NOVA-modellen applicerad på många områden?

Problemet kan liknas vid den gammal barnsagan om katten på råttan, råttan på repet…. Alla hoppas att någon annan skall lösa problematiken att långsiktigt hantera långtidsarbetslöshet eller kanske helt enkelt ta tag i den och fatta ett beslut. Slutet på repet är utvärderingen som helt frankt belyser problematiken och bollar tillbaka frågan, eftersom att det inte är vår uppgift att fatta ett beslut, eller ens ge ett traditionellt beslutsunderlag. Möjligen kan vi belysa lärdomar, lyfta fram positiva sidor, ge rekommendationer etc. men ansvarsfrågan måste lösas på något sätt för att man skall kunna gå vidare.

Grunden till problematiken bygger på någon form av tankefel som har sin grund i ett revirtänkande. Det mest problematiska i sammanhanget är kanske tanken om implementering som vi tidigare tagit upp. Hur skall man kunna implementera lärdomar om samverkansformen NOVA i respektive moderorganisation? Det enkla svaret är att det går inte, eftersom NOVA i sig är en samverkansform. En samverkansform som fungerat och som är en manifestation på att samverkan faktiskt finns. Att implementera en sådan form i en modeorganisa-

tion gör att den försvinner eller övergår till något annat, en institutionalisering vilket i princip innebär att man är tillbaka där man började med revirtänkande och vattentäta skott mellan organisationerna. Ett exempel på detta är att det har varit en stötesten att Utbildningsförvaltningen varit projektets huvudman – inte att NOVA geografiskt har funnits i Utbildningens Hus. De övriga organisationerna har uttryck tankar om att projektet borde legat under den egna administrationen.

Det finns element från NOVA som kan implementeras i moderorganisationerna. I grova drag består NOVA av två tankemodeller. En tankemodell består av metod i förhållande till deltagarna, som bygger på tid, uppmärksamhet och handledning. Denna tankemodell är inte problematisk vad gäller implementering, eftersom det rör sig om metodik och arbetssätt i förhållande till deltagarna. I många fall finns också delar av denna metodik i moderorganisationerna. Den andra tankemodellen utgör den som presenterades ovan, d v s NOVA som samverkansmodell vilken bygger på att man konkret arbetar tillsammans och bryter perspektiv mot varandra. Detta ser vi som svårt att åstadkomma om inte organisationerna faktiskt konkret och fysiskt arbetar tillsamman i någon form av verksamhet som har organisationsliknande karaktär. Det behöver inte innebära heltidsarbete i en separat organisation á la NOVA, men det kräver någon satsning i den riktningen.

Lärande – en diskussion

I följande avsnitt diskuterar vi konsekvenserna av projektet i termer av lärande och samverkan. Vi resonerar också om hur såväl lärandet och de faktiska resultaten av projektet skulle kunna förbättras. Först diskuterar vi den samverkan som förekommer i projektet och vad det ger för lärande. Därefter knyter vi an till deltagarna och deras syn på det som kännetecknar projektets grundsyn. Frågan vi ställer är – vad blir gränserna för det lärande som kan uppkomma och vilka alternativa vägar kan överskrida begränsningarna?

Lärande och samverkan

Grunden för samverkan har varit de direktiv som utgått från riksdag och regering, först i andra hand har problemlösningen kommit fram som en orsak för samverkan. Vidare var möjligheten att få EU-medel ett sätt att utforma en åtgärdsplan för en gruppering som länge varit ett angeläget problem att hantera. Utifrån det grundperspektivet har samverkan fungerat och önskvärda effekter har uppnåtts. I detta sammanhang finns också tydliga indikationer på att lärandet har skett enligt någon form av utstakad väg från början till slut. Vad gäller lärandet under vägens gång blir det lite mer problematiskt. Har man utifrån de erfarenheter man fått lärt sig att i högre grad samverka och har de långtidsarbetslösa fått en lättnad i sin problematik? Vad gäller samverkan kan vi utan att sticka ut hakan för mycket säga att lärandet lämnar en del att önska, något som kan sammanfattas med en fortsatt oförståelse och brist på acceptans av andra

perspektiv. Vad gäller projektets lärande vad gäller långtidsarbetslösa är den omfattande både i utbytande av perspektiv och faktisk och praktisk metodologi. Dock har de hinder som funnit i lärandet vad gäller samverkan försvårat lärandet i det praktiska handhavandet.

Samexistens mellan professioner

Sammantaget framträder en bild i projektgruppen och moderorganisationerna där samverkan ses som ett viktigt mål *i sig självt* med projektet – det är genom samverkan mellan "naturliga" parter som gamla låsningar kan brytas och nya möjligheter att hantera gamla problem uppstår. Här avspeglar projektet en samhällelig trend som kanske tydligast framträder inom offentlig sektor – samverkan som vår tids lösen. Från projektets ägare och ledning signaleras också att samverkan varit framgångsrik i de konstellationer den fått verka i. Det är dock tveksamt om samverkan är en adekvat term här. Vi har fått intrycket att projektet medfört en övergång från separata handläggningar hos olika instanser kring en och samma problematik till en samordning i projektform där aktörerna *samexisterar* snarare än samverkar (Trägårdh 1997). Det innebär att aktörerna till övervägande del kvarstår i sina yrkesroller och att de bedömningar om åtgärder etc. som görs mer kan betraktas som förhandlingar utifrån olika referensramar än att det utvecklas en gemensam referensram varifrån ställningstaganden görs. Ett undantag från detta mönster kan kanske noteras i form av de gemensamma utredningssamtal som genomförs i t ex rekryteringsgruppen.

Att samexistens snarare än samverkan utgör den dominerande arbetsformen kan lätt kritiseras för att vara begränsande ur lärandeperspektiv. Erfarenheter har emellertid visat att inriktningen mot samexistens är livskraftig då den bevarar de ingående parternas möjligheter att göra egna bedömningar och agera självständigt (Trägårdh 1997). Problem uppstår när någon part får en så stark ställning att den exempelvis uppfattas som "imperialistisk" av de andra parterna. Projektet tenderar då att bedrivas på en parts villkor, medan de övriga marginaliseras och passiveras, vilket i sig leder till begränsningar i lärandet. I NOVA har detta tagit sig uttryck i en *kärna* bestående av kommunens representanter och en *periferi* bestående av de statliga myndigheterna.

Lärande och grundsyn

Ovan sammanfattade vi den syn som ligger till grund för projektet och som i stora drag delas av såväl projektets tillskyndare, Styrgrupp och själva projektgruppen. Denna grundsyn, och den mer konkreta kombination av tankemodeller som kännetecknar projektet, är knappast unik – tvärtom har vi fått intrycket att modellkombinationen tillämpas också för andra grupper utanför arbetsmarknaden. Modellspridningen kan ses ur ett institutionellt perspektiv (Meyer och Rowan 1977) där tankar reproduceras och leder till att redan etablerad kunskap kommer fram i till synes ny skepnad. Det finns en del exempel på likartade projekt, bl a utifrån de två utvärderingar som redovisats tidigare i denna

skrift.

Om vi utgår från att vår analys av projektet stämmer i grova drag, kan man också någorlunda väl förutsäga projektets utvecklingspotential. Flera av deltagarna vittnar om att de mötts med respekt från projektledningen och att man tagits på allvar. Denna bedömning synes dock vara relativ och inte absolut - man resonerar i förhållande till vad de *vanligtvis* möts av från myndigheter. Detta är betydelsefullt och ett stort framsteg vilket möjliggjort en mer aktiv och konstruktiv hållning från deltagarnas sida. Det borgar också för möjligheterna till ett aktivt engagemang och ett gemensamt sökande efter godtagbara lösningar.

Tänkbara alternativ

En humanistiskt orienterad, grundsyn förutsätter en högre grad av jämlikhet och gemensamma intressen mellan ingående parter. Dessa antas behärska olika men likvärdiga kompetenser och lika människovärde. Olikheterna kan bestå i att en part har tillgång till exempelvis innanförskap på arbetsmarknaden och kunskaper inom arbetsmarknadsfältet eller det psykologiska fältet som behövs för att behålla sitt innanförskap. En annan part har kompetens inom det sociala fältet eller annan kompetens värd att förmedlas, utvecklas eller omvandlas samtidigt som den yttre tillvaron är osäker och otillfredsställande och som man vill förändra. En likvärdig ställning utgör grunden för strävan efter ett *gemensamt* tolkningsföreträde – vad är problemet och vilken väg är att föredra? Idéer till en sådan grundsyn har bland annat formulerats av den tyske sociologen och filosofen Jürgen Habermas (Habermas 1990) från den så kallade Frankfurterskolan och i Sverige har tankar kring så kallad "demokratisk dialog" (Gustavsen 1992) prövats i bred skala på arbetsplatser det av Arbetsmiljöfonden organiserade LOM-programmet (Naschold 1992) under slutet av 80-talet. Denna princip kan också hänföras till en fenomenologisk pedagogik (se t ex Säljö 1989) där människor blir medlärande istället för att hålla på ställningarna i en struktur där roller (Goffman 1974) spelas ut och befästs som institutioner (Brunsson 1989).

Samhällsperspektiv och projektmål

Det är inte meningsfullt att ställa upp några mer vidlyftiga kalkyler för vad en långtidsarbetslös kostar i detta projekt i förhållande till något annat. Eftersom det finns så många variabler kan man visa i stort sett vad som helst med en sådan kalkyl. Man har inom projektet gjort goda sammanställningar på hur olika ekonomiska faktorer står i förhållande till de insatser man genomfört. Man kan inte se några tydliga indikationer på att projektet skulle vara exceptionellt i strikt samhällsekonomisk mening. Dock, om man ser till den gruppering som insatserna var riktade mot, d v s långtidsarbetslösa, som i en bemärkelse redan hamnat utanför samhällets gängse ramar, är alla former av goda effekter en ren samhällsekonomisk vinst. Ytterligare en vinst är att deltagarna i projektet blivit

erkända, lyssnade på, samt givits en chans att komma tillbaka in i samhällsstrukturen på ett inte allt för uppslitande sätt. Redovisningen från projektet är klanderfri och man kan på ett överskådligt sätt följa effekter, åtgärder etc. Datan är dock svår att redovisa med tanke på den mängd åtgärder och den osäkerhet som finns vad gäller projektdeltagarnas aktuella livssituation. Vi har fått intrycket att det skulle vara värdefullt med att lägga mer energi på uppföljning av de långtidsarbetslösa, också för att få ett grepp om de som inte blivit aktuella i projektet – tanken med projektet satt i ett större perspektiv var ju att integrera olika verksamheter och kunna ta om hand den enskilde individen.

Med ovanstående brasklapp vad gäller de siffror vi har kan vi med gott mod visa på några tendenser i materialet. Enligt redovisning hade 351 deltagare aktualiserats i NOVA-projektet fram till den 15 oktober 1998, vilket omfattar samtliga planerade 12 grupper. Av dessa hade 210 påbörjat och 201 genomgått Vägvalskursen. 40% av de som aktualiserats kom alltså aldrig in i NOVA. Det kan ses som en relativt hög siffra, men man får då komma ihåg att många av de som aktualiserats haft klara hinder som först måste åtgärdas innan det kan bli möjligt att närma sig arbetsmarknaden, exempel på detta finns i avsnittet om Rekryteringsgruppen. Av det som där framkommer finns det ingen anledning att tro annat än att dessa 40% är ”naturligt bortfall”, kanske aktuella för åtgärd senare och kanske aktuella för annat än arbete.

Om man istället betraktar siffrorna för de som påbörjat Vägvalskursen har 96% också avslutat kursen. Ett borfall på 4% måste betraktas som lågt, ett bra resultat. Av de 12 grupperna kan 10 grupper med totalt 162 deltagare utvärderas vad gäller sysselsättning efter Vägvalskursen. Om de 162 vet vi följande:

- 25% studerar
- 21% är i någon planeringsfas
- 17% arbetar tillfälligt, varav merparten praktiserar
- 16% är avslutade, t ex har flyttat eller blivit gravida.
- 12% är i rehabilitering eller anses behöva behandling
- 9% är i stadigvarande arbete

Drygt hälften av de som genomgått Vägvalskursen arbetar, praktiserar eller studerar alltså. För denna grupp kan långtidsarbetslösheten anses ha brutits i högre eller lägre grad beroende på hur stadigvarande förändringen är. Om man räknar med att merparten av de som i dagsläget är inne i en planeringsfas kommer att finna arbete eller studier kan så mycket som 2/3 av de som kommit in i projektet anses ha brutit långtidsarbetslösheten i någon bemärkelse och siffrorna blir än mer positiva om man räknar med att några i gruppen ”avslutade” också funnit utvägar. Med utgångspunkt i dessa uppgifter kan man inte säga annat än att projektet varit framgångsrikt. Annat kan tänkas ha påverkat de positiva siffrorna, exempelvis en förbättrad arbetsmarknad. Men ingenting tyder på att fler arbeten på den öppna arbetsmarknaden normalt tillkommer gruppen långtidsarbetslösa – här behövs extraordinära insatser.

Vi har tagit del av viss ekonomisk redovisning som avser utbetalda socialbidrag till NOVA-deltagarna. Dessa siffror visar inte på någon större förändring i någon riktning. Det stämmer väl överens med den rapport från Högskolan i

Växjö som finns redovisad i början av rapporten och som säger att NOVA-liknande åtgärder ej leder till utgiftsbesparingar på kort sikt. Ur denna aspekt kan alltså projektet inte utvärderas förrän om några år. Däremot visar siffrorna ovan att en stor del av deltagarna brutit långtidsarbetslösheten och att detta sannolikt ej varit fallet utan en aktiv samverkansinsats.

Vad har projektet kostat i reda pengar? Den totala kostnaden för de två år som projektet varat ligger på runt 15 miljoner kronor. Det innebär cirka 75.000 kronor för varje deltagare som fullföljt Vägvalskursen och gått vidare i projektet. Om vi endast tar med de som till dags dato tydligt brutit långtidsarbetslösheten blir kostnaden den dubbla, runt 140.000 kronor. Det kan synas vara dyrt, men då bör man beakta att alternativkostnaden för projektet är låg (d v s att kostnaderna för deltagarna inte är mycket högre än vad de skulle varit utan projektet, detta blir framför allt tydligt på lång sikt). Även om deltagarna ej gått i NOVA, innebär de en kostnad för samhället i passiva former som exempelvis socialbidrag eller A-kassa. Det är heller inte orimligt att anta att en del av deltagarna kommit in i ytterligare svårigheter som kostat samhället pengar, om de inte kommit med i NOVA, exempelvis i form av sjukkostnader. De extrakostnader som projektet dragit med sig är huvudsakligen, förutom ett antal föredrag o.d. under Vägvalskursen, att ett mindre antal handläggare lagt mer tid för varje enskild samt att en projektledare arbetat med samverkansarbetet. Det är alltså svårt att hävda att projektet varit kostsamt i monetära termer, åtminstone ur ett samhällsperspektiv. Sett i ljuset av att projektet dessutom lyckats väl med sin uppgift att bryta trenden med långtidsarbetslöshet gör det snarare till ett lönsamt samhällsprojekt.

En av grupperingarna angivna ovan är klart problematisk ur såväl deltagar- som samverkanssynpunkt – de 12% som är i rehabilitering eller anses behöva vård innan de blir aktuella för fortsatta arbetsmarknadsåtgärder. Detta är en grupp som man på myndigheterna antagit vara ”arbetsför” eller ”stå till arbetsmarknadens förfogande”. Den nära kontakten som uppstått i NOVA mellan deltagare och handläggare har emellertid visat att så ej är fallet, vilket kan ses som ett steg mot en lösning ur ”rundgången” och närmare en rimlig lösning för individen. De 40% som aldrig kom närmare NOVA än att tas upp på Rekryteringsgruppens möten består av två grupper. Den ena gruppen var helt enkelt inte aktuella på grund av att de hade annat för sig, t ex någon form av sysselsättning, graviditet etc. Den andra gruppen var organisationerna överens om att bedöma som ”gråzon” och som ej aktuella för projektet. Däremot, de som NOVA-medlemmarna senare bedömt vara inaktuella för fortsatt NOVA-utveckling – alltså gruppen ”rehabilitering” blir det konflikt om. Dessa har tidigare av framför allt de statliga myndigheterna betraktats som ”arbetsföra” eller ”stå till arbetsmarknadens förfogande”. När NOVA efter närkontakt hävdat att de bör bedömas på annat sätt, exempelvis få sjukpension, möter detta motstånd, då denna fråga enligt reglerna måste avgöras med grund i medicinsk expertis. På Försäkringskassan görs egna utredningar på grundval av medicinska utlåtanden för eventuell rekommendation om åtgärd till Socialförsäkringsnämnden. Dessa utredningar är alltså att betrakta som grundläggande för den professionalism som utvecklats på Försäkringskassan under senare år. Bedömningar som görs på andra håll – exempelvis från NOVA – kan betraktas som potentiella hot som kan hindra denna utveckling och man föredrar därför att utomstående parter gör ”beskrivningar” som kan användas som del av beslutsun-

derlaget. Förståelsen inom NOVA för detta synsätt har varit låg – man kan ej förstå vad som gör att man på Försäkringskassan underkänner bedömningar som gjorts inom ramen för NOVA.

Om vi vänder på materialet och betraktar de som aktualiserats men ej kommit in i projektets verksamhet blir det enavsevärd grupp. Förutom de 40% som ej påbörjat Vägvalskurs har vi ytterligare den grupp som bedöms behöva rehabilitering utgör dessa drygt 45% av de 351. Denna grupp består som ovan nämndes av dels ”överkvalificerade/inaktuella” samt en ”gråzonsgrupp”. Den sistnämnda gruppen måste betraktas som än mer problematisk än enbart långtidsarbetslösa – i bilden finns andra och i många fall svåra eller multipla problem. För denna grupp finns för närvarande inga samverkansåtgärder. Totalt sett, ur ett ekonomiskt perspektiv är samverkanssatsningen NOVA inte kostsamt. Egentligen synes kostnaderna modesta, speciellt med tanke på effekterna. Ur detta perspektiv borde denna typ av projekt öka snarare än minska.

NOVA-projektets framtid, några möjliga scenarier

Frågan om projektets framtid är obehandlad. Det är angeläget att diskutera frågan hur man kan komma vidare i arbetet, dels med långtidarbetslösa, dels med samverkansproblematiken. Som ett led i att föra denna diskussion har vi valt att utifrån en frågeställning måla upp möjliga scenarier eller utfall av frågeställningen.
En fråga som också osökt kommer upp är hur kommer politiken inom EU att förändra förutsättningen för att arbeta inom projekt som NOVA. En tolkning vi har gjort är att det ligger i linje med t ex Agenda 2000 som är ett policydokument för EU:s framtida arbete, där står att

> Anställningsbarhet - åtgärder för de arbetslösa istället för passiva kontaktstöd. Varje arbetslös ska ha rätt till någon form av åtgärd eller utbildning inom 12 månader. För ungdomar ska gränsen vara 6 månader. Incitament ska skapas för att få alla både arbetslösa och arbetstagare, att utbilda sig.

I detta perspektiv framträder NOVA och också dess form under ansvar av utbildningsförvaltningen. Den aktuella frågeställningen vi vill ta med oss i scenario diskussionen är vilka erfarenheter kan man ta med sig från NOVA till framtida verksamhet, hur denna nu kommer att se ut?

Scenario: Traditionell samordning

Traditionell samverkan bygger på den dagliga verksamheten och de problem som uppkommer där. I Alingsås har detta tagit sig uttryck bl a i trepartssamtal eller att man kontakter andra organisationerna i frågor som berör enskilda ärenden, och detta förstås av många som att ”vi har väl alltid samverkat”. Det är också mycket riktigt en form av samverkan. Ett bättre ord att beskriva denna typ av verksamhet kanske bättre benämns samordning. Det är ingen tillfällighet att konstellationer som arbetar med samordning har kommit ut ur NOVA-

projektet och också blivit väl accepterade, ett tydligt exempel på detta är den så kallade rekryteringsgruppen. Dess institutionella form återspeglar en tradition som samordningsfunktion, vilket också leder till att det är oproblematiskt eller kanske till och med väldigt bra.
Om NOVA-lärdomarna leder till att man nöjer sig med att hantera långtidsarbetslösa i sådana sammorningskonstellationer kan detta betraktas som en tillbakagång till traditionell hantering av frågorna. Frågan för rekryteringsgruppen, eller vad man väljer att kalla den, blir att sortera människor till rätt instans. Detta kan underlätta hanteringen men processen leder inte till gemensamt synsätt eller gemensam handläggning, utan snarare befäster den anteciperade kompromissen mellan myndigheters ansvarstagande(Ohlsson, 1993). Ur ett lärandeperspektiv innebär detta ett förfinande av rådande praxis, d v s det som kallas för enkel-loops-lärande (Argyris och Schön, 1974). Konsekvensen blir här också att det traditionella budgettänkandet befästs och att pengar är öronmärkta för organisationer, snarare än för att lösa problem. Lösningen kan vara lockande för organisationsmedlemmar, då konflikter mellan synsätt och kulturer i respektive moderorganisation hålls på avstånd, men å andra sidan uteblir också lärandet. Från de långtidsarbetslösas horisont kan nog ett förverkligande av detta scenario betraktas som en tillbakagång med risk för ofokuserade satsningar och ”fortsatt rundgång i systemet”.

Scenario: NOVA-modellen

Om Samordningsmodellen ovan kan ses som en ytterligt ”mjuk” modell, som bygger på upparbetade traditioner där förändring undviks, kan NOVA-modellen ses som en ytterlighet i andra ändan, där man samverkar intensivt och samtidigt konfronterar olika perspektiv mot varandra. Om denna modell anammas bestämmer man sig för att driva projektet vidare i ungefär de former som mejslats fram. Det innebär att NOVA övergår från att vara projekt i traditionell bemärkelse till att bli en gemensam organisationsövergripande arbetsgrupp. EU-medlen får då ersättas med kommunala medel, eller så får NOVA bantas till en mindre budget, exempelvis genom att rationalisera Vägvalskursen. Konsekvenserna för de långtidsarbetslösa som kommer med i NOVA blir att deras problem lyfts fram och behandlas med omsorg. För organisationerna innebär det dock att brytningen mellan olika perspektiv institutionaliseras och fortlever. Det innebär också att konfliktperspektivet inte problematiseras utan ses som givet. I förlängningen är det troligt att andra organisationsgemensamma grupper också hanteras med samma ”centrum”-modell och att mer oproblematiska ärenden hanteras inom respektive organisation. Vi får då en tudelning där man som tjänsteman kan växla mellan lärande konfliktarbete i centrum och mer rutinartat konsensusarbete i den egna organisationen.

Det huvudsakliga problemet med NOVA-modellen är att perspektiven bryts mot varandra och leder till konflikter och därmed till låsningar. Det är få som protesterar när projektet läggs ner – NOVA-medlemmarna har ansats hårt i konfliktklimatet, och kan på lång sikt inte uppbåda samma entusiasm som i början av projektet. För moderorganisationerna innebär en nedläggning av

NOVA en återgång till det välbekanta. Deltagarnas röst hörs inte särskilt högt – gruppen är marginaliserad också i beslutssammanhang.

Scenario: Problemlösning i samverkan

Modellerna ovan har både förtjänster och nackdelar. Det som talar för NOVA-modellen är att ”klienterna” sätts i centrum och att olikheter mellan organisationer tydliggörs. Det som talar för Samordningsmodellen är svårare att peka på, om man inte utvecklar samordningstanken i riktning mot en samverkanstanke. När vi nedan skissar på en tredje modell tar vi i huvudsak fasta på de positiva erfarenheter som NOVA inneburit. Vi utgår från att det är fruktbart och strategiskt viktigt på sikt att samverka utifrån ett ”klient”-perspektiv. Cementering av perspektivmotsättningar motverkas genom att man skiljer på samverkan i det operativa arbetet och samverkan kring reflektioner om övergripande idéer och principer. Det finns en insikt och samlad förståelse i alla medverkande organisationer om problematiken kring långtidsarbetslöshet.

Man löser inte bara problematiken med samverkan genom att ändra attityden utan man måste klargöra sina erfarenheter och organisationens perspektiv i en problemrelaterad kontext, där man förklarar sina ståndpunkter i förhållande till praktiska situationen. Denna relation är ömsesidig och mottagaren för dessa argument måste också ta ansvar för att försöka förstå och acceptera.

Vad som inbegrips i detta scenarion är någon form av dynamisk organisation där en flexibilitet vad gäller målgrupp finns. Långtidsarbetslösa som målgrupp har till viss del försvunnit i och med att man sorterat ut mer komplexa problematiker ur projektet, denna grupp kvarstår och framstår som en angelägen grupp för åtgärder i samhället. Grupperingens problematik kräver ett ännu större mått av samverkan mellan olika kompetenser för att kunna lösas eller hanteras. Samverkan i den dynamiska organisationen, gentemot problem, utvecklar problemlösningskompetens snarare än myndighetshantering. Konkret innebär det att man bygger upp en verksamhet med medel från respektive instans med inriktningen mot långtidsarbetslösa eller angelägen grupp. Modellen för denna typ av organisering behöver inte vara olik NOVA, men andra kompetenser bör också finnas t ex från sjukvården etc. Ett sådant projektarbete är både lärande och påfrestande och därför bör en viss rotation av gruppens medlemmar figurera, dock inte i perioder kortare än halvårsbasis, och med överlappande schema för att garantera fortlevnaden av gruppens kompetens. Vidare berör inte alla problematiska individer alla berörda parter varför dynamiken också bör avspeglas här, genom att endast berörda parter är med i diskussionen.

Ett sätt att vidmakthålla processen är att ca en gång i halvåret ordna formella diskussioner om problematiken med samverkansproblematiken. Under detta seminarium bör man under mer lättsamma former kunna diskutera problem utifrån en tanke om samverkan och försök att finna gemensam nämnare snarare än att hitta specifika organisationsbundna problem.

Slutord – utvärderingens värden

Under utvärderingens gång har vi alltmer övertygats om det kloka i att anlägga ett lärande- och samverkansperspektiv i rapporten. Konsekvensen blir att man ställer gjorda förgivettaganden mot alternativa föreställningsramar. Vid ett ytligt betraktande där det handlar om att försvara rådande strukturer ter sig kanske våra förslag som hotfulla eller rent av nedvärderande. Det är inte alls vår avsikt. Tvärtom vill vi genom att visa på alternativ väcka debatt och lust att pröva nya vägar eller i varje fall reflektera över den praxis som etablerats. I stort anser vi att projektet är ett bra initiativ som ligger väl i tiden och motsvarar de strömningar som finns i samhället, vilka i detta fall handlar om att överge gamla byråkratiska metoder och traditionell myndighetsutövning till förmån för att utgå från humanistiska ideal och individers behov. Vi hoppas därför projektet kommer att fortleva och utvecklas.

Referenser:

1993/94:66, P. (1993). Arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomar och långtidsarbetslösa,
m.m. No. 66). Sveriges Riksdag, Arbetsmarknadsdepartementet.

1994/95:218, P. (1994). En effektivare arbetsmarknadspolitik No. 218). Sveriges Riksdag, Arbetsmarknadsdepartementet.

1995/96:148, P. (1995). Tillväxtpropositionen No. 148).

1995/96:222, P. (1995). Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000, ändrade anslag för budgetåret 1995/96, finansiering m.m. No. 222). Sveriges Riksdag.

Alvesson, M., & Berg, P. O. *Företagskultur och organisationssymbolism*. (Lund: Studentlitteratur, 1988)

Argyris, C, *Overcoming Organizational Defences*, (Needham Heights: Allyn and Bacon, 1990).

Argyris, C och Schön, D, *Theory in Practice*, (San Fransisco: Jossey Bass, 1974).

Berger, P och Luckman, T, *The Social Construction of Reality*, (London: Anchor Books, 1966).

Brorström, B och Ohlsson, Ö, m fl, Minihandbok i utvärdering, *Förvaltningshögskolan*, 5, 1997.

Brunsson, N, *The Organization of Hypocricy. Talk Decisions and Actions in Organizations*, (Chichester: John-Wiley and Sons, 1989).

Brunsson, N och Jönsson, S, *Beslut och handling*, (Stockholm: Liber, 1979).

Glaser, B G och Straus, A L, *The Disscovery of Grounded Theory*, (New York: Aldine de Gruyter, 1967).

Goffman, E, *Jaget och maskerna. En studie i vardagslivets dramatik*, (Lund: Rabén Prisma, 1974).

Guba, E G och Lincoln, Y S, *Naturalistic Inquiry*, (Beverly Hills: Sage, 1985).

Guba, E G och Lincoln, Y S, *Fourth Generation Evaluation*, (Newbury Park: Sage, 1989).

Gustavsen, Dialogue and Development. Theory of Communication Action Research and the Restructuring of Working Life, *The Swedish Center for Worklife, Stockholm*, 1992.

Habermas, J, *Kommunikativt handlande*, (Uddevalla: Daidalos, 1990).

Hansson, H, Lärande i projekt, *Företagsekonomiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet*, 342-95, 1995.

Leijon, S och Ohlsson, Ö, Från "Åtgärder mot belastningsskador" till "Jobb i förändring" - att beskriva och värdera ett dynamiskt skeende, *GRI*, Preliminary version 1994.

Lyttkens, L, *Den disciplinerade människan*, (Stockholm: Allmäna Förlaget, 1989).

Mead, G H, *Mind, Self and Society*, (Chicago: 1969).

Meyer, J och Rowan, B, Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, *American Journal of Sociology* (1977), nr 83, s 340-363.

Molander, B, *Kunskap i handling*, (Göteborg: Daidalos, 1993).

Morén, S. *Förändringens gestalt. Om vilkoren för mänskligt bistånd*. (Stockholm: Publica Allmäna förlag, 1992.)

Naschold, F, Evaluation Report - Commisioned by the Board of the LOM Programme, *Wissenschaft Zentrum Berlin*, 1992.

Ohlsson, Ö, *Samverkan och Handling*, (Göteborg: BAS, 1990).

Ohlsson, Ö. (1993). Mål för Belastningsskadeprogrammet No. Företagsekonomiska Institutionen, Göteborgs Universitet
Stevrin, P, *Utvärdering för förändring*, (Lund: Studentlitteratur, 1991).

Säljö, R r, *Som vi uppfattar det. Elva bidrag om inlärning och omvärldsuppfattning*, (Lund: Studentlitteratur, 1989).

Trägårdh, B, *Samverkan och samexistens*, (Göteborg: BAS, 1997).