

Följeforskning i SATSA-projektet

Delrapport 1: Initieringsfasen

2024

Daniel Castillo

Docent i sociologi

Avdelningen för Offentlig förvaltning

Södertörns högskola

Anders Ivarsson Westerberg

Professor i Offentlig förvaltning

Avdelningen för Offentlig förvaltning

Södertörns högskola



Medfinansieras av
Europeiska unionen

SATSA – inledande iakttagelser

Den 14 juni 2023 beviljade Europeiska socialfonden sammanlagt 25,3 miljoner kronor för projektet SATSA - hela vägen skola - arbetsliv, som söks av Samordningsförbundet för Östra Södertörn. Projektet syftar till att fler ungdomar påbörjar och slutför en gymnasieutbildning och ska förebygga att ungdomar hamnar i situationer med problematisk skolfrånvaro. Även övergångar från skola till arbete ska förenklas och förkortas så att fler ungdomar lättare kan få arbete och bli inkluderade i samhället. Projektet var ett av åtta projekt som beviljades stöd, vid sidan av till exempel kvinnors etablering i Stockholms stad (37,2 milj.) och kompetensutveckling inom äldreomsorgen i Stockholms stad (32,6 milj.).

Den här texten är en första delrapport om tillkomsten och uppstarten av SATSA-projektet i följeforskningen som kopplats till projektet. Först redogör vi för bakgrund och upplägg av projektet, vartefter vi beskriver den första fasen av studien som genomförts. Vi utgår därefter från de två frågor som står i fokus: om samverkan och om metoden Supported Education, och ger några kommentarer om vilka framgångsfaktorer och utmaningar som kan iakttas så långt i projektet. Texten bygger på intervjuer, deltagande och observationer på möten samt dokument om projektet och forskningslitteratur om Supported Education. Hittills har intervjuer genomförts med 20 personer, och observationer gjorts vid sju möten.

Projekt SATSAs bakgrund och upplägg

SATSA-projektet har projektmål såväl på individ- som organisations- och samhällsnivå. Huvudproblemet handlar om att många unga möter svårigheter i övergången mellan skola och arbetsliv, framför allt unga med låg utbildning, i socioekonomiskt utsatta områden och/eller med någon typ av funktionsnedsättning. Orsakerna handlar om att de unga kan ha ojämlika förutsättningar, möta bristande stöd och kunskap, hanar mellan stolarna i samordnings- och samverkansinsatser samt att de kan utsättas för diskriminering. Det kan finnas könsskillnader i arbetet med målgruppen och arbetsgivares incitament att anställa personer med kort utbildning är låga. De negativa konsekvenser som de unga riskerar att möta är ekonomisk utsatthet, sämre hälsa och levnadsvillkor, låg självkänsla och egenmakt samt ett utanförskap. Således är det en komplex problembild som framträder, och som SATSA-projektet ska ta sig an.

Projektiden handlar om att motverka skolavhopp och öka andelen elever med slutförd gymnasieutbildning, det vill säga att satsa tidigt och innan en elev hunnit hoppa av. Målgruppen för SATSA-projektet är således unga personer som riskerar att inte påbörja

eller fullfölja en gymnasieutbildning och som är boende i Haninge, Nynäshamn eller Tyresö. För att fler ska påbörja och slutföra en gymnasieutbildning ska projektet erbjuda fyra insatser:

- ett förstärkt stöd till elever med problematisk skolnärvaro,
- arbetslivsinriktade insatser på skolorna,
- kompetensutvecklingsinsatser till personal som möter målgruppen samt
- utveckla en tydligare samverkansstruktur i övergångarna mellan skola och arbetsliv.

Projektet utgår från en modell som kallas individanpassat stöd i studier (Supported Education). Arbetssättet är att man med små coach-team bestående av en studie- och yrkesvägledare och en arbetsterapeut i varje kommun samt gemensam kurator genom ökad vägledning, anpassning och stöd (inklusive vårdstöd) bidra till förbättrade möjligheter att klara studier och hantera livssituationen. Coach-teams kommer att arbeta nära skolornas elevhälsoteam (EHT) där också ingången till projektet sker. Projektet kommer också erbjuda skolorna arbetslivsinriktade insatser som ökar elevernas kunskap om arbetslivet.

Ledningsfunktioner och personal som möter målgruppen kommer att erbjudas kompetensutvecklingsinsatser som ökar kunskapen om målgruppens behov och förutsättningar samt om verksamma metoder. Slutligen kommer arbetsgrupper att tillsättas i syfte att identifiera hinder i övergångarna mellan skola och arbetsliv samt utveckla tydligare rutiner och samverkan.

SATSA utgår från vad man kallar en förändringsteori. Den innehåller de effekter som ska uppnås på olika sikt och nivåer. Det långsiktiga målet är att bidra förändringar på organisations- och samhällsnivå. Projektet ska bidra till att fler unga vuxna fullföljer sina gymnasiestudier, till förbättrade levnadsvillkor, minskad ekonomisk utsatthet, minskad arbetslöshet och minskad sjukfrånvaro för målgruppen. Dessutom ska övergångar från skola till arbetsliv förenklas och förkortats så att fler unga inkluderas i arbetsliv och samhällsliv. På individnivå handlar det om att deltagarna ska få ökad egenmakt och delaktighet, och små småningom leva ett självständigt liv.

För att nå dit krävs enligt projektet implementering av metoden Supported Education. Förutom metoden krävs också ökade kunskaper om arbetsmetoden och vilka behov som finns. I sin tur kräver detta utveckling av en samverkansstruktur mellan skolor och kommunala insatser och insatser liksom andra relevanta aktörer inom området.

SATSA har också satt upp siffersatta mål. Projektet ska ha tagit emot minst 300 deltagare, 150 kvinnor och 150 män. Målen är bland annat att samtliga deltagare ska uppge att de fått ökade möjligheter att fullfölja sina studier, och att kunna hantera sin livssituation. Det övergripande målet är att andelen unga som slutför sina gymnasiestudier har ökat.

Följeforskning

Till projekt SATSA har knutits såväl utvärdering som fölieforskning.

Fölieforskningsprojektet, som denna text är en del av, syftar till att löpande studera projektets arbetssätt och organisering under projektiden. Två huvudfrågor står i fokus för fölieforskningsprojektet:

- Hur organiseras SATSA, och vilken betydelse har organisatorisk samverkan i relation till de individer som deltar i satsningen?
- På vilket sätt kan Supported Education som metod komma till rätta med ungas skolavhopp, och vad bidrar den till?

Målet med fölieforskningsprojektet är att bidra till en ökad kunskap om samverkanskapacitet och styrning av projektet för att öka förmågan och bidra till ökad långsiktighet, större helhetsperspektiv och bättre samverkansstrukturer för målgrupper som behöver stöd från flera aktörer. En viktig avslutande fråga gäller således på vilket sätt styrningen kan förändras så att samverkanskapaciteten ökar. En förväntan är att fölieforskningsprojektet bidrar till att utveckla teorier om samverkan och samverkanskapacitet, då detta är ett perspektiv som ännu inte används i någon större utsträckning i Sverige. Projektet förväntas också bidra till forskningen om ungas skolavhopp samt social innovation i offentlig sektor. Slutligen kommer skillnader mellan de tre kommunerna att jämföras. Finns det skillnader mellan kommunerna och vad beror dessa i så fall på?

Samverkan som teoretiskt begrepp och projektets analysram

För att förstå samverkan bättre, hur den organiseras och fungerar i praktiken, behövs begrepp som kan användas för diskussion i relation till de studier som ska genomföras i projektet. Det finns dock en mängd olika perspektiv och teorier om samverkan, men ingen enhetlig definition av begreppet. Begreppet används ofta som en sammanfattning för olika

samarbetsformer, oavsett omfattning eller organisation. I en utredning från Delegationen för unga konstateras att det råder betydande begreppsförvirring på området (SOU 2018:12).

I en svensk antologi om samverkan som innehåller såväl teoretiska resonemang som empiriska studier menar Axelsson och Bihari Axelsson (2013) att samverkan ändå bör skiljas begreppsligt från både samordning och samarbete. Där menar man att samverkan bygger på en idé om både en hög grad av vertikal och horisontell integration. Samverkan är utifrån detta synsätt mer omfattande och sammansatt än både samordning och samarbete. Detta synsätt återfinns även i andra studier (Kärrholm 2007). McNamara (2012) menar att begreppet är utvecklat och att man inte skiljer på olika interaktionsformer. I syfte att nyansera och skilja mellan olika slags interaktion delar hon upp samverkansbegreppet i tre olika delar, där den organisatoriska interaktionen gradvis ökar. Cooperation är den lösaste formen för interaktion, coordination lite mer sammanflätat medan collaboration är den starkaste och mest integrativa formen. I det vardagliga talet om samverkan får begreppet stå för alla dessa interaktionsformer.

Samverkan som praktiskt begrepp kan både bli ett allmänt informationsutbyte och mer konkreta strukturer för att åstadkomma handling. Det kan finnas flera problem med denna begreppsanvändning. För det första kan olika parter ha olika idéer om vad som menas med samverkan. Detta kan försvåra samarbetet, när förväntningar och mål skiljer sig åt. För det andra kan felaktiga åtgärder vidtas om man till exempel från politisk nivå avser en sak medan man på genomförandenivå menar en annan. För det tredje är det svårt att studera samverkan empiriskt utan att ha klart för sig vad som ska studeras.

Utgångspunkten i detta projekt är att det som samverkan betecknar är en önskan om att överskrida organisationsgränser och binda samman olika organisationer (Jacobsen & Kiland 2017). Ibland kan det finnas organisatoriska ”gläntor” eller utrymmen mellan organisationer (Ahrne & Papakostas 2012) där den ena organisationens ansvar slutar och där det inte finns någon annan som tar vid. Det är i sådana situationer som begreppet ”falla mellan stolarna” blir tillämpligt. Det blir då nödvändigt att försöka överbrygga dessa klyftor. Det handlar således mer principiellt om organisatorisk interaktion.

En nyckelfråga är på vilket sätt samverkan bidrar till bättre verksamhet, och bättre resultat? Detta diskuteras inom ett perspektiv som växt fram inom forskningsfältet collaborative governance är frågan om vad som gör samarbete framgångsrikt är *Collaboration Capacity* (CC) (Bardach 1998; Gazley, 2010; Giest, 2015; Weber & Khademian, 2008; Mischen 2015). Collaborative capacity handlar om de förutsättningar som krävs för koalitioner att driva effektiv samverkan och bygga hållbar samhällsförändring (Goodman et al., 1998). Foster-

Fisherman et al (2001) har sammanställt en mängd forskningsartiklar om collaborative capacity, och utifrån denna genomgång listat de faktorer som är kritiska för möjligheten till framgångsrik samverkan. De delar in dessa faktorer i fyra nivåer: medlemskapacitet, relationskapacitet, organisationskapacitet och programkapacitet. *Medlemskapacitet* inbegriper kompetens, motivation och stöd till medlemmarna. *Relationskapacitetsfaktorer* är arbetsklimat, tillit, graden av delad vision samt jämbördighet i maktförhållanden. *Organisationskapacitet* handlar om ledning, struktur, kommunikation, resurser och förändringsinriktning, medan *programkapacitet* är faktorer som mål, behov och hållbarheten i samverkan. En ytterligare dimension i samverkansprocesser är då enskilda medborgare är en aktör, vilket kräver särskilda hänsynstaganden (Aschoff 2018).

I en svensk forskningsstudie som studerar samverkan för arbetsrehabilitering för ungdomar visades att det fanns ett antal faktorer som främjade och hämmade samverkan (Grape & Inelands 2013). De faktorer som gynnade samverkan var gemensamma mål, lokaler, samordnad ledning, lagarbete, klara funktionsgränser och huvudmannaskap. De faktorer som missgynnade samverkan var ifall organisationerna hade skilda mål, olika kunskapstraditioner, egna ekonomiska intressen, skilda etiska regler, olika organisatoriska strukturer, oklar ansvarsfördelning samt om det fanns asymmetriska relationer mellan parterna, dålig samordning och hög personalomsättning. Sammanfattningsvis används samverkan, organisatorisk interaktion och collaboration capacity som de huvudsakliga teoretiska begreppen i detta projekt.

När det gäller de faktorer som kan hämma eller främja SATSA hämtas idéer om detta från litteraturen om sociala innovationer i offentlig sektor, då SATSA kan ses som en sådan. En forskningsinriktning om offentlig sektors innovationsprocesser har varit att identifiera och resonera om hinder eller barriärer som försvårar innovation. Cinar, Trott och Simms (2018), har gjort en systematisk översikt över hinder baserat på 63 artiklar. Att uppmärksamma och förstå sådana barriärer är en nyckelfaktor för att nå framgång i innovation (Borins 1998, Osbourne 2002). De identifierar fyra olika typer av barriärer: organisatoriska, kontextuella, innovationsspecifika och interaktionsspecifika. Dessa barriärer varierar med hur innovationstypen är beskaffad, hur innovationsprocessen ser ut och hur de olika delarna interagerar med varandra. Det är således en komplex bild som framkommer utifrån översikten. Vissa barriärer framträder mer i olika faser av processen, och flest barriärer blir synliga i implementeringsfasen. Det finns flera olika listor på faktorer som lanserats i litteraturen. Nedan ges exempel på en vanlig sådan som räknar upp några viktiga faktorer som främjar nya projekt och dess genomförande.

- att det finns pådrivande krafter,
- att ledare på olika nivåer stöttar innovationer,
- att det finns en vilja att ta risker och en acceptans för misslyckanden,
- hög grad av tillit,
- mötesplatser för forskare och praktiker,
- kunskap om brukarnas behov,
- nya former av samverkan för att verkligen gå från idé till genomförande, samt
- att anställda har förmåga att se lösningar bortanför den egna professionen eller tjänstestrukturen.

(Bekkers, Edelenbos & Steijn 2011)

Metod och tillvägagångssätt

För att besvara projektets forskningsfrågor kommer en kvalitativ studie genomföras. Studien kommer riktas mot att studera olika aspekter av samverkan inom SATSA – Hur styrs och organiseras samverkan? Hur går aktörerna till väga när de samverkar? Var och när sker samverkan? Vilka samband finns mellan samverkansformerna och satsningarnas resultat? De faktorer för samverkanskapacitet som diskuterats ovan, enligt Foster-Fishman et al (2001), ska användas vid studierna av samverkan. Således anknyter projektet främst till SATSA-projektets förändringsteori som handlar om organisations- och samhällsnivå.

Det empiriska material som kommer att samlas in och som används för att besvara frågorna är genom intervjuer, deltagande observationer - främst mötesobservationer samt dokumentstudier. Intervjuerna ska göras med nyckelpersoner bland de organisatoriska aktörer som är inblandade i samverkan inom SATSA. I första hand handlar det om de personer som anställs och engageras i projektet i de tre kommunerna. Det är svårt att exakt bestämma antalet intervjuer i en studie av detta slag men uppskattningsvis kommer ca 65 intervjuer genomföras under tre års tid. Utöver intervjuer kommer även olika typer av mötesytor studeras, vilket innebär en form av deltagande observation av för studien relevanta samverkans- och projektmöten (eller motsvarande). I övrigt kommer uppföljningsmaterial och andra dokument inom projektet studeras. Intervjuerna transkriberas och analyseras enligt vedertagen kvalitativ forskningsmetod. Vid möten förs anteckningar som sammanställs och används som underlag för såväl intervjufrågor som dokumentation av projektets framskridande.

Underlaget till denna första delrapport utgörs av 20 genomförda intervjuer med coacher, elevhälsoteam och chefer. Det har också genomförts ett antal observationer och deltagande vid möten i projektet där coacher, projektledare och chefer deltagit. Sammanlagt har detta genererat drygt 400 sidors transkriberat material. Vid sidan av detta har även forskningslitteratur om Supported Education och samverkan gått genom.

Supported Education – några iakttagelser

Metoden Supported Education är av stor betydelse i SATSA-projektet. Idén är att man genom implementering av metoden ska nå målen för satsningen, att få unga vuxna att gå igenom gymnasiestudier med fullständiga betyg, och motverka skolavhopp. Men vad innebär metoden Supported Education?

Enligt RSMH (Riksförbundet för social och mental hälsa) är Supported Education ett individanpassat rådgivnings- och stödprogram som hjälper personer med psykisk ohälsa att uppnå sina utbildningsmål (Rogers et al. 2010). ”Supported Education syftar till att hjälpa personer med psykisk ohälsa att välja, skaffa och genomföra utbildning eller ett yrkesinriktat program efter deras eget val.” (Anthony 1992). Målgruppen för metoden är personer med psykisk ohälsa, som upplever svårigheter i att återgå till eller genomföra studier på grund av psykisk ohälsa eller hinder i omgivningen (Hofstra & Korevaar, 2016).

Metoden har sitt ursprung i Boston på 1970-talet (Rogers et al 2010). En rörelse som inbegrep avinstitutionalisering växte fram i USA som innebar att individer med psykiatriska funktionshinder började skrivas ut för att bo på boenden i samhället. Det utvecklades dagtjänster, träfflokaler, dagbehandlingsprogram, partiella sjukhusvistelser och yrkesinriktade rehabiliteringstjänster. Så småningom utvecklades också olika slags program för att personer med psykisk ohälsa skulle kunna integreras i samhället och leda till fasta jobb och integrerade utbildningsmöjligheter (Anthony & Blanch, 1987; Anthony & Unger, 1991). Community Support Movement som initierades av Center for Mental Health Services bidrog också till att sporra innovativa modeller för rehabilitering, inklusive stödd sysselsättning och bostäder (Mowbray, Brown, Furlong-Norman, & Soydan, 2002). I början av 1980-talet mottog Boston University Center for Psychiatric Rehabilitation ett utvecklingsbidrag för ett sådant utbildningsprogram (Unger, Anthony, Sciarappa, & Rogers 1991). Sedan dess har det utvecklats program av liknande typ i flera amerikanska delstater.

Metoden kom till Sverige när socialtjänsten och psykiatri i Malmö ville prova detta i slutet av 1990-talet. Detta gjordes i samarbete med Bostonprojektet, och 25 personer utbildades i metoden som genomfördes under en nioårsperiod.

I dagsläget klassas inte Supported Education som evidensbaserad då för få studier med ”rätt” metodik genomförts. Men ambitionen är att så småningom kunna evidensbasera den. Enligt Socialstyrelsen, som ansvarar för rekommendation av behandlingsmetoder innebär evidensbaserad praktik en medveten och systematisk användning av flera kunskapskällor för beslut om insatser. Det är den bästa tillgängliga kunskapen, den professionella expertisen och berörda personers situation erfarenhet och önskemål som tillsammans utför grund för evidensbaserad. Det ska vara en sammanvägning av dessa i relation till det nationella och lokala sammanhanget.

Metoden utgår från en så kallad välja-, skaffa-, behålla-modell. Först ska det bedömas vilken beredskap deltagaren har för att gå in i en rehabiliteringsprocess, därefter ska beredskapen utvecklas. Sedan ska utbildningen väljas utifrån personliga egenskaper och kriterier. Som sista steg ska utbildningen behållas. Fokus i modellen ska ligga på deltagarnas färdigheter och resurser. RSMH har utarbetat en verktygslåda från RSMH som tillhandahåller frågebatterier och formulär som kan användas i de olika faserna. Projektdeltagarna, coacher mfl, har genomgått RSMH:s utbildning där verktygslådan är en viktig del av innehållet. En grundläggande inställning hos projektmedarbetarna är att det upplevs vara en styrka att kunna ha möjligheten att förändra skolans arbetssätt.

Intervjupersonerna i SATSA-projektet uppfattar att metoden är strukturerad men flexibel, och att den erbjuder ett fördjupat arbetssätt i relation till eleverna. Verktygslådan innehåller en del krångliga frågor som behöver förenklas och anpassas. Någon menade att vissa delar behöver kompletteras så att det passar för de ungdomar/deltagare som finns med i projektet. Flera intervjupersoner ansåg att utbildningen som de fick av RSMH inte var riktigt tillfredsställande. Den var mastig och innehöll en del, som de upplevde, självklarheter.

Själva grundidén tycks inte vara ny för dem som ska arbeta med metoden. Samma typ av ”metod” används redan i vissa professioner, och vissa delar ingår i andra befintliga metoder/modeller. Logiken välja, skaffa, behålla finns i andra liknande modeller. En vanlig reaktion hos intervjupersonerna är att ”vi jobbar redan så här”. En coach berättar:

”Jag har ju jobbat länge med sådana här frågor. Och jag tycker att vi har bättre verktyg som funkar bättre. Och arbetsterapeuten har ju massor med andra verktyg som hon tycker funkar bättre” (Coach).

Det har dock framkommit att Supported Education skapar förutsättningar för coacherna att ”djupdyka” mer i elevernas problematik. Om det beror på metoden i sig eller själva existens av SATSA-projektet är svårt att säga, men en bedömning är att båda delar har betydelse i sammanhanget. Just att coacherna har tid att samtala med enskilda elever ses som mycket positivt. Denna tids finns normalt inte för yrkesgrupperna i elevhälsoteamen och de har ingen praktisk möjlighet att hantera elever på ett djupare plan, delvis på grund av neddragningar på tjänster. Stödet i SATSA, via Supported Education, uppfattas därför ofta som mer kvalitativt. En coach menar metoden är tacksam eftersom den ger stort utrymme att ställa frågor till eleverna, något som normalt inte hinns med. Eleverna har också få erfarenheter av att prata med vuxna om sitt mående, menar en coach:

”Efter skolan, vem vet hur du mår? Om inte din mamma eller pappa eller brorsa vet. Så att få komma hit till ett lugnt rum, och bara få spy ut allt som de känner. För det är ju ett motstånd hos vissa, att gå till kurator. Här har vi ett specifikt mål. Du ska gå i skolan mer. Så” (Coach).

En person som är medlem i ett av elevhälsoteamen på en skola menar att Supported Education kan få skolan att ändra på sitt arbetssätt, som är mest fokuserat på själva skolarbetet, och öppna upp för förändringar som kan minska skolavhoppet. En annan i ett elevhälsoteam menar att metoden kan därför bidra till att minska skolans ”fyrkantighet”. Samtidigt menar en annan medlem i ett elevhälsoteam att det finns en risk att man kan tro att metoden ska passa alla. Metoden passar olika bra på olika skolor, baserat på hur motiverade eleverna är vid respektive skola. Vissa skolor saknar eventuellt rätt förutsättningar för att metoden ska kunna bli framgångsrik, menar samma person:

”Jag vill tro det och jag vill att de ska få så mycket stöd som möjligt, men jag vet inte om det är... Jag tror att det kanske är mer för [annan skola] som kan dra nytta av det. [...] Men jag tycker det är så svårt, man får ju se resultaten sen. Det är ju alltid den känslan med den här typen av idéer. Man får ju veta på resultaten ett tag” (Medlem i EHT).

En frågeställning som är mer generell är hur man ska se på Supported Education – är det en verktygslåda, en metod eller en modell, eller rentav ett förhållningssätt? Kärnan i detta handlar om hur stor anpassningsbarheten i metoden är. Å ena sidan går det att förespråka att metoden kan anpassas i hög grad utifrån deltagarnas behov, vilket snarast övergår till ett

förhållningssätt. Å andra sidan går det då att ifrågasätta ifall det fortfarande är samma metod. Dessutom kommer det i det senare fallet bli svårt att utvärdera själva metoden. Ur ett evidensbaseringsperspektiv vore det bättre att följa metodens principer och verktygslåda. Men detta kan då paradoxalt hindra att man når framgång då trohet mot metoden väljs framför deltagarnas behov. Det fanns lite olika funderingar kring denna problematik bland projektmedarbetarna. Denna fråga kommer att följas med SATSA framöver.

En annan fråga som går att ställa är om det är metoden i sig som är viktig för resultatet? En insikt från motivationsstudier inom organisationsläran är att personer som utsätts för uppmärksamhet, som till exempel testpersoner, kommer att prestera bättre och uppleva bättre arbetsmiljö just för att de uppmärksammas, och inte primärt för vilken metod som testas, den så kallade Hawthorneeffekten (Mayo 1933; Roethlisberger och Dickson 1939). På likande sätt kan Supported Education fungera, då ett viktigt inslag är det individuella stödet och uppmärksamheten som ges till eleverna.

Samverkan – några iakttagelser

Den andra frågeställningen i följeforskningsprojektet är hur samverkan går till och hur den fungerar i detta sammanhang. Vad samverkan är mer exakt finns det olika vetenskapliga definitioner och idéer om, men generellt handlar det om interorganisatoriska relationer där de inblandade aktörerna som kan ha olika starka kopplingar till varandra. Samverkan som begrepp har fått status snarare som ett modeord i offentlig sektor, då det på allt fler områden identifierats ett sådant behov. Samverkan innebär då ökade interorganisatoriska relationer mellan myndigheter, kommunala instanser och civilsamhälle för att lösa problem med människor som ”ramlar mellan stolarna”. Samverkan har flera olika närliggande begrepp som kan beskriva olika slags närhet och kvalitativt innehåll mellan organisationer och andra aktörer som till exempel samordning, samarbete, samskapande, samhörighet osv. Ett begrepp som utvecklas främst i amerikansk forskning med fokus på välfärdssatsningar i offentlig verksamhet är, som vi nämnt ovan, samverkanskapacitet (collaborative capacity).

I SATSA-projektet beskrev våra intervjupersoner ett antal olika saker som har med samverkan och samverkanskapacitet att göra. Över lag visar studien att coacherna mötts av inställningen att det är positivt med ”fler fötter på golvet” i skolan. Detta kan i och för sig indikera att medlemmar i elevhälsoteam och lärare inte har insikter om SATSA-projektet och metoden Supported Education, då coacherna inte primärt är vilka fler fötter på golvet som

helst, utan ska stödja särskilt utvalda individer. Detta kan hänföras till den brist på kommunikation och information om projektet som identifierades.

Emellertid upplevde många coacher att samverkan med skolorna var problematisk, åtminstone inledningsvis. I flera fall har coacherna haft svårt att få tillträde till exempelvis rektorn på skolan. De orsaker som nämnts till varför samverkan var svår att etablera var pågående omorganisation och tidsbrist i skolorna. En coach beskriver uppstarten av SATSA:

”Men det var otroligt svårt i början. Jag trodde att det skulle vara en [lätt som en plätt]. [...] Jag försökte, innan jag blev anställd, alltså första september, så bad jag om att få vara med i aulan på första dagen i skolan för lärarna. [...] Jag bad om en halvtimme, med en powerpoint, och berätta om SATSA. Fick inte det. Bad om en kvart. Fick inte det. Bad om fem minuter. [...] Jag fick inte det heller. Så jag fick ingenting. Och jag tjatade från en halvtimme till en kvart. Till fem minuter. Fick inte det. [...] Så vi fick inte komma ut och berätta vilka vi var. [...] Så jag tror att omorganisationen har satt käppar i hjulet” (Coach).

I kommunerna varierade det i vilken utsträckning det var svårt att informera om SATSA i skolorna brett, men svårigheter upplevdes också i relation till de olika elevhälsoteamen. Här handlar det sannolikt om brist på organisatorisk kapacitet. Detta såg dessutom olika ut på de olika gymnasieskolorna beroende på hur skolorna hade organiserat chefsfunktionerna och elevhälsoteamen. Rektorns roll i sammanhanget ska dock inte underskattas, utifrån vad ett flertal av vad våra intervjupersoner berättat. Coacherna har därför ägnat mycket tid och energi åt att informera skolans personal i mer informella forum och att göra sig synliga på skolan. Fysisk närhet, vardaglig kontakt och tillit mellan coacher och skolans personal, det vill säga SATSA: s lokala förankring upplevs som viktig. En bild som framträtt är också att förväntningarna från skolorna på SATSA inte alltid matchat projektets syften. Studien har visat att det i vissa fall funnits olika uppfattningar om vad SATSA ska handla om och viket stöd som projektet kan ge, mellan coacher och elevhälsoteam. Att få möjligheten för SATSA att nå ut till och informera skolornas personal i ett tidigt skede om projektet hade sannolikt minskat de initiala uppstartsproblemen.

Vidare har vi observerat en del svårigheter i samverkan som kan hänföras till etablerade gränser och revir mellan olika yrkesgrupper som berörs av projektet. Den huvudsakliga friktionen handlar om olika synsätt på eleverna och skolans uppdrag, och verkar främst uppstå i relationen mellan lärare och mentorer å ena sidan, och coacherna å den andra. Det har dock varit svårt att bedöma hur den dagliga kontakten mellan lärare och coacher är beskaffad, men

mycket tyder på att den sker via en ”medlingsfunktion” som består i elevhälsoteamen. Samtidigt har vi noterat att även elevhälsoteam inledningsvis haft svårt att skapa en relation till coacherna, som troligtvis beror på oklarheter i arbetsdelningen mellan de olika yrkesgrupperna. För coachernas del har de också behövt ägna tid åt att hantera de olika elevhälsoteamens olika ”klimat”, där vissa har varit avståndstagande medan andra varit mer positiva till samverkan.

En orsak till dessa friktioner kan sannolikt relateras till svårigheterna för SATSA: s personal att nå ut med information i skolorna. En annan faktor kan vara skillnaden i professionslogiken mellan lärare och coacher, det vill säga att många lärare har ett tydligt kollektivt kunskapsfokus, medan SATSA: s coacher, men också i viss utsträckning personalen i elevhälsoteamen, fokuserar på den stödjande sociala dimensionen utifrån ett individperspektiv. Röster som ”att lärarna inte vill individanpassa undervisningen” eller ”lärare känner sig överkörda” har noterats i studien. Här finns det naturligtvis variationer på personnivå, eftersom flera intervjupersoner också har betonat att det också finns många lärare vars inställning ligger i linje med Supported Educations idéer kring stöd i skolan.

Problematiken kan förstås som brist på relationell kapacitet och medlemskapacitet där tillit och samarbetsklimat saknas. Det kan därför ha betydelse var coacherna fysiskt har placerats och vilken tillgång de har till arbetsrum och lokaler i skolorna. En väg till ökad tillit och samarbete är att coacherna vistas i skolorna och deltar i den sociala gemenskapen i lärarrum och korridorer i skolan, vilket enligt teorin skulle kunna öka både den relationella kapaciteten genom tillit, och medlemskapaciteten genom infrastruktur för samarbete. Nu har våra studier också visat att så ofta sker, men den lokala förankringen har försvårats av att vissa skolor inte skapat möjligheter för coacherna att vara närvarande. Samtidigt har många av våra intervjupersoner betonat att samverkan tar tid, och det krävs mycket arbete för att skapa goda förutsättningar för att upprätta nya samverkansstrukturer, särskilt när nya yrkesgrupper introduceras i en så väletablerad miljö som skolan.

Ytterligare en fråga som kom upp i intervjuerna handlade om de deltagande elevernas problematik. Det har visat sig att många av deltagarna har olika typer av NPF-diagnoser, vilket tar mycket tid och arbete. Möjligen kan detta vara en underskattning av den tid det tar att hantera olika svårigheter och diagnoser som förekommer hos eleverna i SATSA. Detta skulle i så fall kunna analyseras som programmatisk kapacitet, det vill säga hur målsättningarna för projektet ser ut och om de är realistiska utifrån målgruppen.

Avslutning

Denna första delrapport har utgått från intervjuer och observationer från projektstarten och inledningen av SATSA-projektet. Det vi ser handlar om uppbyggnad av former och rutiner. Vi tycker oss se en stor entusiasm från projektdeltagarna där fokus har varit ett ömsesidigt lärande och kapacitetsbyggande.

När det gäller metoden Supported Education tycks den fungera väl som ett grundläggande verktyg för det strukturerade arbetet med eleverna. Men samtidigt finns det olika idéer om hur flexibelt förhållningssättet till metoden bör vara. Flera uppfattar det som en metod som redan används, då samma typ av metodik känns igen från andra metoder och modeller.

I uppstarten och etableringen av SATSA har det funnit viss friktion mellan yrkesgrupper och mellan den organisatoriska strukturen och coacherna. Dessa kan hänföras till informations- och kommunikationsproblem, men också skillnader i förhållningssätten mellan olika yrkesgrupper i SATSA och skolorna. Detta kan bero på flera saker som till exempel tid och möjlighet att få presentera projektet, dåligt mottagande från lärare och skolor eller underskattning av behovet av information. Oavsett detta kan vi i senare reflektioner från till exempel coachmöten höra att detta förbättrats ju längre tiden gått, och ju mer projektet och coacherna integrerats i skolorna. Troligen kommer detta att visa sig i kommande intervjuer.

Referenser

- Ahrne, G & Papakostas, P (2012) *Organisationer, samhälle och globalisering: tröghetens mekanismer och förnyelsens förutsättningar*. Lund: Studentlitteratur
- Anthony, W.A., & Blanch, A. (1987) Supported employment for persons who are psychiatrically disabled: A historical and conceptual perspective. *Psychosocial Rehabilitation Journal*, 11(2), 5-23.
- Anthony, W.A., & Unger, K.V. (1991) Supported education: An additional program resource for young adults with long term mental illness. *Community Mental Health Journal*, 27(2), 145-156.
- Anthony, W. A (1992) Psychiatric Rehabilitation: Key Issues and Future Policy. *Health affairs*. vol 11 no 3.
- Aschoff, N (2018) Citizens Differ from Organizations: Modeling a Specific Citizen-Centered Collaborative Capacity, *International Journal of Public Administration*, Volume 41(4), pp 284-296.
- Axelsson, R & Bihari Axelsson, S (eds.) (2013) *Om samverkan: för utveckling av hälsa och välfärd*, Lund: Studentlitteratur.
- Bardach, E (1998) *Getting agencies to work together: The practice and theory of managerial craftsmanship*. Brookings Institution Press.
- Bekkers VJJM & Edelenbos J & Steijn AJ (2011) *Innovation in the Public Sector*. London: Palgrave Macmillan.
- Borins, S. F. (1998) *Innovating with Integrity: How Local Heroes are Transforming American Government*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Cinar, E, Trott, P & Simms, C (2019), A systematic review of barriers to public sector innovation process. *Public management review*. Vol. 21, No 2, 264-290.
- Foster-Fishman, PG, Berkowitz, SL, Lounsbury, DW, Jacobson, S, & Allen, NA (2001) Building collaborative capacity in community coalitions: A review and integrative framework. *American Journal of Community Psychology*, 29(2), 241–261.
- Gazley, B (2010) Linking collaborative capacity to performance measurement in government–nonprofit partnerships. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 39(4), 653–673.
- Giest, S (2015) Network capacity-building in high-tech sectors: Opening the black box of cluster facilitation policy. *Public Administration*, 93(2), 471–489.

- Goodman, R. M., Speers, M. A., McLeroy, K., Fawcett, S., Kegler, M., Parker, E., Smith, S. R., Sterling, T. D., & Wallerstein, N. (1998) Identifying and defining the dimensions of community capacity to provide a basis for measurement. *Health Education & Behavior*, 25(3), 258–278.
- Grape, O & Ineland, J, (2013) Integrativa processer i samverkan för arbetsrehabilitering av ungdomar, i Axelsson och Bihari Axelsson (eds.) *Om samverkan: för utveckling av hälsa och välfärd*, Studentlitteratur.
- Hofstra, J. & Korevaar, L. (2016) *Supported Education Toolkit. Tools and guidelines for organizations and professionals working with students with psychiatric disabilities*. Hanze University of Applied Sciences Groningen, Research and Innovation Center for Rehabilitation.
- Jacobsen, D I & Kiland, C (2017) Success with a bitter aftertaste: Success factors in inter-municipal cooperation. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 21(4):53-76.
- Kärrholm, J. (2007) *Co-operation among rehabilitation actors for return to working life*, Karolinska Institutet.
- Mayo, E (1933) *The Human Problems of an Industrial Civilization*. New York: Macmillan.
- McNamara, M (2012) Starting to untangle the web of cooperation, coordination, and collaboration: A framework for public managers. *International Journal of Public Administration*, 35(6), 389–401.
- Mischen, P A (2015) Collaborative network capacity. *Public Management Review*, 17(3), 380–403.
- Mowbray, C.T., & Collins, M. (2002) The effectiveness of supported education: Current research findings. In Mowbray, C.T., Brown, K.S., Furlong-Norman, K., & Soydan, A.S. (Eds.), *Supported education and psychiatric rehabilitation: Models and Methods* (pp. 181-194). Linthicum, MD: International Association of Psychosocial Rehabilitation Services.
- Osborne, S. P. (2002) *Voluntary Organizations and Innovation in Public Services*. Routledge Studies in the Management of Voluntary and Non-Profit Organizations: 1. London; New York: Routledge.
- Roethlisberger, FJ & Dickson, WJ (1939) *Management and the Worker*. Cambridge, Ma.: Harvard University Press.
- Rogers, E & Weber, EP (2010) Thinking Harder About Outcomes for Collaborative Governance Arrangements, *The American Review of Public Administration*, 40(5).
- SOU 2018:12, Samverkan för ungas etablering

Unger, L.V., Anthony, W.A., Sciarappa, K., & Rogers, E.S. (1991) A supported education program for young adults with long-term mental illness. *Hospital and Community Psychiatry*, 42(8), 838-842.

Weber, EP, & Khademian, A M (2008) Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. *Public Administration Review*, 68(2), 334–349.