

SOCIALHÖGSKOLAN 2024
Lunds universitet

Förändrade förutsättningar för samverkan

Idéburens erfarenheter av idéburens offentlig samverkan med utgångspunkt i NAD

ANDERS JÖNSSON OCH ROBERTO SCARAMUZZINO



Förändrade förutsättningar för samverkan:

En studie av idéburna erfarenheter av idéburen-offentlig samverkan med utgångspunkt i NAD

ANDERS JÖNSSON OCH ROBERTO SCARAMUZZINO

Socialhögskolan 2024
Lunds universitet

Omslagsbild: Jonny Gios, Unsplash

ISBN: 978-91-8104-095-1

© Författarna och Socialhögskolan, 2024

Formgivning: Sandra Jeppsson, Socialhögskolan

Förord

NAD, Nätverk – Aktivitet – Delaktighet, var ett samarbete och en metod som började ta form redan 2010, i samband med att den nya etableringsreformen skulle genomföras i Sverige.

Idén var att det lokala föreningslivet kunde bidra i integrationsprocessen genom att erbjuda människor som nyligen anlänt i Skåne möjlighet att öva svenska, skapa sociala sammanhang och stärka sin hälsa. I fokus låg frivillighet – att människor med mycket myndighetskontakter skulle erbjudas en väg in i det nya landet baserat på egna intressen och behov.

NAD var ett flexibelt system som över tid anpassades efter offentliga strukturer och beslut. Det som från början var en metod kom att utvecklas till flera olika arbetssätt för att möta varierande förutsättningar att driva verksamheten runtom i Skåne. Systemet kom att utvidgas med att även innefatta Länsstyrelsens TIA-uppdrag, Tidiga insatser för asylsökande.

Det växte till en omfattande samverkansstruktur på operativ, organisatoriskt och strategisk nivå som inkluderade regionala offentliga aktörer, idéburna organisationer och lokala föreningar.

Vi på NÄTVERKET menar att denna typ av social innovation är unik i en svensk kontext.

Under åren förändrades samhället mycket. Skiftande politiska inställningar och prioriteringar påverkade villkoren för denna samverkan. När Länsstyrelsen 2023 beslutade att avveckla Partnerskap Skåne (sektorsöverskridande samarbete för att stötta nyanlända i Skåne) vid årsskiftet 2024, såg övriga parter att förutsättningarna inte längre fanns att driva samverkansstrukturen kring NAD, vilket ledde till att den upplöstes.

Som processledande organisation ser vi på NÄTVERKET att det finns mycket erfarenheter att ta tillvara och beskriva. Vi har viktiga lärdomar och förhållningssätt som behöver dokumenteras i syfte att underlätta framtida samverkansstrukturer.

Särskilt viktigt har det varit för oss att tillvarata de idéburna erfarenheterna. Vi ser att en samverkan som omfattar stora offentliga aktörer ofta får konsekvensen att det är den offentliga rösten och logiken som hörs och syns tydligast.

Under hösten 2023 beslutades därför att prioritera medel för en studie som tillvaratar och förmedlar erfarenheter från denna långvariga samverkan. Uppdraget har gått till Socialhögskolan på Lunds universitet och forskarna Anders Jönsson och Robert Scaramuzzino. De har tidigare studerat NAD-verksamheten och deras förståelse gör dem lämpliga för uppdraget.

Beställare av studien är NÄTVERKET, på uppdrag av styrgruppen för TIA och NAD med representation från Arbetsförmedlingen, Länsstyrelsen Skåne och Region Skåne.

Nu återstår att säga tack.

Tack till alla er som under åren har bidragit till utvecklandet och skapat förutsättningar för att driva denna stora samverkansstruktur. Tack till alla lokala föreningar som har öppnat sina verksamheter och erbjudit NAD-aktiviteter. Och slutligen, tack till alla som gett sin tid och sitt engagemang till denna studie.

Mattias Larsson och Hanna Eklöf

NÄTVERKET – Idéburen sektor Skåne

Innehåll

Sammanfattning.....	7
Inledning.....	9
En studie om samverkan och förändrade förutsättningar	11
Utvecklingen av NAD över en tioårsperiod	13
<i>En återblick genom årsrapporterna</i>	13
<i>En kontext som förändras</i>	18
Teoretiska perspektiv kring förändrade förutsättningar för samverkan.....	21
<i>Samverkan, organisatoriska logiker, särart och mervärde</i>	21
<i>Strukturella förutsättningar för samverkan</i>	22
<i>Samverkan och policy</i>	23
<i>Det civila samhällets organisationer och strategiskt handlande</i>	24
Studiens material och metod.....	26
NAD som metod.....	29
Strukturella faktorerers påverkan på NAD	30
<i>Förändringar hos Arbetsförmedlingen</i>	31
<i>Migrations- och integrationspolitiska förändringar</i>	36
<i>Covidpandemin och restriktioner</i>	44
Organisatoriska strategier	45
<i>Fler målgrupper och nya samarbeten som strategi</i>	45
<i>Det offentliga sorti och de idéburnas lojalitet</i>	52
Arvet efter NAD	56
<i>NADs framtid</i>	57
Slutsatser och diskussion	60
<i>Samverkan och att överbrygga olika logiker</i>	60

<i>Asymmetriska relationer och politiska förändringar</i>	62
<i>Mellan samverkan och implementering av offentlig policy</i>	65
Referenser	69

Sammanfattning

Rapporten presenterar resultaten av en studie som vi genomfört på uppdrag av Nätverket Idéburen Sektor Skåne och handlar om idéburna erfarenheter av samverkan med offentliga organisationer inom NAD. Syftet är att förstå hur strukturella förändringar och organisatoriska strategier har påverkat samverkan över tid. Tidsperioden sträcker sig från 2016 då vi genomförde en utvärdering av samverkan och 2023 som var projektets sista år innan samverkan lades ner.

NAD är ett projekt som syftade till att förbättra nyanländas etablering genom att involvera dem i föreningsaktiviteter inom ramen för deras etableringsplan som Arbetsförmedlingen ansvarade för. Efterhand utvecklades projektet till en metod som implementerades även gentemot andra målgrupper som långtidsarbetslösa. NAD kom också att samordnas med Tidiga Insatser för Asylsökande (TIA) som Länsstyrelsen Skåne ansvarade för. Vidare utökades samverkan för att nå målgruppen nyanlända även till folkhögskolor och kommuner. På styrnivå inkluderar samverkan även Region Skåne.

Rapporten fokuserar i huvudsak på styrningen av projektet även om erfarenheter av NAD-metodens implementering också lyfts fram. Studien betonar de idéburna organisationernas perspektiv i relation till samarbetspartnernas förhållningssätt och strategier. Studien bygger på tolv intervjuer med representanter för idéburen sektor och för myndigheter både på regional nivå och på delregional nivå där projektet implementerades.

Studien identifierar ett antal strukturella faktorer och förändringar som påverkade samverkan negativt. Arbetsförmedlingens sätt att arbeta med målgruppen utvecklades på ett sätt som gjorde det svårare att implementera NAD-metoden. Migrations- och integrationspolitiken förändrades också, vilket ledde till en minskad målgrupp och färre resurser till etableringen. Även Covid19-pandemin och de relaterade restriktionerna påverkade under en tvåårs period möjligheten att organisera aktiviteter och implementera metoden.

Parterna i samverkan svarade på dessa utmaningar genom att utveckla metoden, dels i relation till nya målgrupper, dels genom att skapa nya kontaktytor mot den ursprungliga målgruppen, vilket beskrivits ovan. Detta

till trots hade NAD svårt att uppnå de målsättningar som hade satts upp gällande antalet deltagare. Partnerskap Skåne, plattformen som samverkan byggde på, hamnade också allt mer i en kris när en del parter väljer att lämna den och fortsätta stödja projektet på egen hand. Studien betonar en tendens hos de idéburna organisationerna att anpassa sitt sätt att arbeta till en allt mer komplex samverkan där flera samverkansrelationer med myndigheter som agerar var för sig måste upprätthållas, samtidigt som NAD inkluderar flera olika målgrupper och verksamheter.

I sina slutsatser belyser studien hur de olika organisationslogikerna, den offentliga och den idéburna sektorns logiker, allt mer blir svåra att överbygga för att få samverkan att fungera. När de idéburna organisationerna anpassar sitt sätt att arbeta för att få samverkan att fungera skapas det kooperingsmekanismer där den idéburna logiken blir svårare att upprätthålla. Detta väcker också ett visst motstånd hos en del idéburna aktörer, särskilt i relation till TIA som är ett tydligt myndighetsuppdrag.

I en slutdiskussion betonar rapporten att vad som utmärkte NAD var ett innovativt sätt att samverka utifrån en gemensam förståelse av mål och medel och bortom etablerade samverkansformer av projektbidrag eller köp av tjänster. En fortsatt samverkan i samma anda förutsätter enligt därför att åter igen pröva dess utgångspunkter, inte minst i termer av behov hos målgrupperna, intresse hos de samverkande parterna och de organisatoriska förutsättningarna för en ömsesidig samverkansrelation. Vad gäller lärdomar inför den framtida samverkan med myndigheter ser vi, utifrån den idéburna sektorns perspektiv, ett behov av att skapa processer där samverkans förutsättningar värderas och prövas efterhand och där olika strategier övervägs för att värna den idéburna sektorns självständighet och oberoende samt långsiktighet i finansiering och relationen.

Inledning

Under hösten 2015 och våren 2016 genomförde vi en utvärdering av samverkan i projektet Nätverk, Aktivitet och Delaktighet (NAD). Utvärderingen (Jönsson & Scaramuzzino 2016) fokuserade på parterna i samverkan, det vill säga Nätverket Idéburen Sektor Skåne (Nätverket), Arbetsförmedlingen och ideella föreningar i Skåne. Fokus för utvärderingen var den operativa dimensionen i samverkan, eller med andra ord projektidéns implementering i samverkan.

Projektet NAD syftade till att skapa bättre etablering av nyanlända genom föreningsdeltagande. Implementeringen av denna projektidé skedde i samverkan mellan Arbetsförmedlingen och idéburen sektor i Skåne, med Nätverket som en koordinerande funktion. Implementeringen innebar att nyanlända som deltog i etableringsprogrammet blev erbjudna en föreningsaktivitet som en del av sin etableringsplan. På så vis kunde nyanlända ta del av en föreningsaktivitet inom ramen för etableringen, vilket skulle leda till bättre språkinläring, förbättrad hälsa och bredare socialt nätverk. Språk, hälsa och nätverk har visat sig i tidigare forskning ha en positiv påverkan på migranternas integration i mottagarsamhällena (se Jönsson & Scaramuzzino 2018 för en översikt).

Utvärderingen (Jönsson & Scaramuzzino 2016) visade på en stark samsyn mellan parterna till att samverkan de emellan fungerade bra, och i flera avseende levde samverkan upp till de principer som, enligt Överenskommelsen Skåne, ska råda i samverkan mellan det idéburen sektor och offentliga myndigheter. ”Överenskommelsen Skåne är en avsiktsförklaring om samverkan mellan idéburna organisationer i Skåne, Region Skåne och Länsstyrelsen Skåne” (Överenskommelsen Skåne 2024). Utvärderingen visade också på ett antal spänningar i samverkan, spänningar som kunde härledas till olika organisatoriska logiker: den offentliga sektorns och den idéburna sektorns logik. Att hantera spänningen mellan dessa logiker och att försöka hitta en mellanväg i implementeringen av projektet, var en rekommendationerna från oss utvärderare för en fortsatt fungerande samverkan (Jönsson & Scaramuzzino 2016).

NAD som verksamhet har i skrivande stund upphört sedan nedläggningen av Partnerskap Skåne, plattformen på vilken NAD-samverkan vilade.

Nedläggningen har inneburit att de grunder som samverkan i NAD har byggts på har upphört vid årsskiftet 2023 och därmed finansieringen för verksamheten (Länsstyrelsen 2023:2). Under projektets gång har dock NAD blivit något mer än en verksamhet som bedrevs i Skåne under en tioårsperiod. Det har också blivit en metod för att arbeta med integration av nyanlända och för samverkan mellan idéburen sektor och offentliga myndigheter. Denna ”institutionalisering” av metoden har skett dels genom texter som ”metodboken” (Nätverket 2018a), dels genom initiativ att implementera den utifrån olika lokala och regionala förutsättningar runt om i landet.¹

Både NAD som metod och samverkan mellan idéburen och offentlig sektor i Skåne mer generellt, står följaktligen idag inför förändrade förutsättningar och utmaningar. Den framtida samverkan mellan parterna har inte i skrivande stund ramats in i en ny struktur. Det är i ljuset av dessa tidigare erfarenheter och pågående förändringar som uppdraget för denna studie föds. Socialhögskolan har nämligen fått i uppdrag av Nätverket att genomföra en studie av idéburna erfarenheter av idéburen-offentlig samverkan med utgångspunkt i NAD. Denna text avrapporterar projektet genom att studera samverkan i NAD och dess utveckling över tid och genom att placera dessa erfarenheter i ett bredare forskningssammanhang där civilsamhällesforskning utgör en viktig beståndsdel. Texten ska ses som en lärdomsrapport med fokus på idéburen sektors erfarenheter av strukturell och långvarig samverkan med offentliga parter.

¹ Se till exempel Välj inkludering delaktighet och aktivitet (VIDA) i Stockholms stad (2021).

En studie om samverkan och förändrade förutsättningar

Studien handlar om idéburna erfarenheter av idéburen sektors samverkan med de offentliga parterna inom NAD och dess utveckling över tid, särskilt efter 2016 då Socialhögskolans utvärdering genomfördes. Syftet är att förstå hur strukturella förändringar och organisatoriska strategier har påverkat samverkan.

Med strukturella förändringar menar vi sådana förändringar som ligger utanför själva samverkan i NAD. Två tydliga förändringar anges redan i Länsstyrelsens information (Länsstyrelsen 2023:1) ligga till grund för nedläggningen av Partnerskap Skåne. Dels nämns ett ”paradigmskifte” i den politiska inriktningen gällande området för migration och integration. Målet är ”att minska invandringen till Sverige, vilket kommer påverka uppdrag och budget inför 2024–2026” (Ibid). Ytterligare en förutsättning är det låga antalet asylsökande till Sverige och Skåne och den låga andelen bifall. ”Mottagandet av nyanlända i kommunerna fortsätter att minska” menar Länsstyrelsen (Ibid.).

Ett antal organisatoriska förändringar har också relevans i sammanhanget och bör beaktas. Dessa ligger inte nödvändigtvis helt utanför NAD-samverkan utan har skett inom ramen för de organisationer som utgör samverkansparterna.

Studien har designats i samråd med Nätverket och är tänkt som retrospektiv och främst baserad på intervjuer med representanter för organisationer som ingår i samverkan. Studien ska lägga tonvikt på den strategiska och strukturella nivån av samarbetet, styrningen med andra ord.

Följande forskningsfrågor vägleder studien:

- 1) Hur har olika strukturella förändringar påverkat samverkan?
- 2) Vilka strategier har samarbetsparterna valt för att tackla utmaningar i samverkan?
- 3) Vilka lärdomar kan vi dra från samverkan i NAD?

Med den ”strategiska nivån” som fokus förflyttar vi blicken från projektets implementering, vilket utgjorde fokuset i vår tidigare utvärdering, till projektets styrning. På regional nivå i en styrande funktion identifierar vi fyra huvudaktörer: Nätverket, Arbetsförmedlingen, Länsstyrelsen och Region Skåne. På delregional nivå identifierar vi två aktörer, den idéburna organisationen som samordnar NAD samt Arbetsförmedlingens lokala enheter.

Rapportens upplägg följer en struktur där vi först kommer att redogöra lite mer ingående för NAD och dess utveckling över tid. Vi kommer främst att utgå från verksamhetsrapporter men också ifrån annan data kring utvecklingen av den socio-politiska kontexten i Skåne. Vidare kommer vi att introducera våra teoretiska perspektiv kring samverkan och dess strukturella och organisatoriska förutsättningar för att sedan presentera och diskutera vår metod och vårt material. Sedan presenterar vi våra resultat följt av slutsatser och diskussion.

Utvecklingen av NAD över en tioårsperiod

NÄTVERK – AKTIVITET – DELAKTIGHET (NAD) är en metod som stärker samverkan mellan offentlig och idéburen sektor inom nyanländas etablering i syfte att förbättra nyanländas möjligheter att etablera sig i Sverige. NAD gör detta genom att informera om och erbjuda aktiviteter för nyanlända i idéburna organisationer som en del av etableringsplanerna. Genom operativ samverkan, kunskapsutbyte och dialog mellan sektorerna vill vi bidra till att förbättra etableringssystemet (Nätverket 2018a:5).

Denna inledande beskrivning av NAD finns i ”metodboken” som kom ut 2018. Den visar tydligt kärnan i projektet och grundidén. Samtidigt har NAD-projektet och samverkan utvecklats över tid och anpassats till att inkorporera andra grupper och aktörer. Följande beskrivning av NADs utveckling bygger på de årsrapporter som har producerats inom ramen för projektet. Vi fokuserar på olika tidsperioder och på följande dimensioner: 1) utvecklingen av antalet deltagare och aktiviteter i NAD, 2) organisatoriska förändringar (uppdrag, metodutveckling, samverkansstruktur), 3) hinder och utmaningar för metodens implementering samt 4) utvecklingen av samverkan kring partnerskap Skåne. I den sista dimensionen ingår även samordningen av NAD och Tidiga Insatser för Asylsökande (TIA) som riktar sig till vuxna inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem. ”Syftet är att främja en framtida etablering för de som beviljas uppehållstillstånd i Sverige samt motverka passivisering under asyltiden” (Nätverket 2022:1).

En återblick genom årsrapporterna

Uppstart och expansion

Perioden 2014–2017 kännetecknades av ett ökande antal deltagare där samverkansparterna allt mer började ”hitta varandra” i de delregionala

knutpunkter som projektet organiserade sig kring. Framgången beskrivs inledningsvis på följande sätt: ”arbetet i de regionala och lokala arbetsgrupperna började ge effekt; projektets parter hade hunnit ’lära känna’ varandra, rutiner fanns på plats, goda exempel på individnivå spreds och en del administrativa hinder var undanröjda” (Nätverket 2016:2). Två yttre faktorer nämns också i rapporterna som förklaring till det ökade antalet deltagare: den mediala uppmärksamheten på civilsamhällets insatser för nyanlända i samband med ökande flyktingmottagande, samt en omorganisering av Arbetsförmedlingen i nio kontor i stället för fem, vilket resulterade till fler kontaktpersoner hos myndigheten. I den senare rapporten från 2017 beskrivs en fortsatt positiv utveckling: ”vi fick mer tid för samordnarnas tjänster men framför allt ser vi att metoden som helhet fungerar bättre och bättre; om man ser på hela projektet och över tid så fungerar vår samverkan med arbetsförmedlingen väl” (Nätverket 2017:1).

I slutet av perioden skedde också en utvidgning av NAD till att inkludera olika aktiviteter som syftade till att informera om, och introducera till föreningslivet en bredare grupp nyanlända än den som nåddes via etableringen. Denna del kallades för NAD-info vid sidan om NAD-etablering. I slutet av rapporten nämns också en ”stödfunktion” där ett samarbete påbörjades med Länsstyrelsen kring det nya uppdraget att organisera Tidiga Insatser för Asylsökande (TIA).

Organisatoriska problem och utvecklad samverkan

Nästkommade två år, 2018–2019, kännetecknades av en minskad mängd deltagare samtidigt som antalet aktiviteter förblev stabilt. Olika förklaringar nämns i rapporten på organisatorisk nivå: ”Det kan handla om tid/resurser för att genomföra matchningar från Arbetsförmedlingens sida, att hitta utrymme i etableringsplanen, att deltagarna får rätt info om aktiviteten och förstår den” (Nätverket 2018b). Även strukturella faktorer nämns som ökad anhöriginvandring samt fler tillfälliga uppehållstillstånd. Båda målgrupperna uppfattades ha lägre benägenhet att välja en NAD-aktivitet. I rapporten från 2019 nämns mer organisatoriska problem i samverkan det vill säga de ”omfattande förändringarna som skett i Arbetsförmedlingens system. Under perioden oktober-december så stod matchningsarbetet i stort sett stilla i väntan på nya kontaktpersoner och ny samverkansstruktur” (Nätverket

2019:1). Rapporten betonar behovet av och presenterar ett förslag på förändringar i NAD-metoden för att förenkla matchningen och hitta nya vägar att nå deltagare förutom via Arbetsförmedlingen, i huvudsak i syfte att avlasta myndigheten.

NAD-projektets verksamhet fortsatte att utökas under denna period, dels genom utvecklat samarbete med kommuner för att hitta deltagare till NAD-aktiviteter (till exempel via SFI), dels genom att införa ytterligare ett ben vis sidan av NAD-etablering och NAD-info, nämligen Stödfunktion till föreningslivet. I rapporten nämns också en fördjupad samverkan mellan NAD och TIA (Nätverket 2018b). Arbetet med NAD-info fortsatte också under året. Samverkan mellan NAD och TIA fortsatte under året med fokus på erfarenhetsutbyte och kunskapsöverföring (Nätverket 2019).

Pandemin, restriktioner och anpassning av verksamheten

Åren 2020–2021 präglades starkt av Covid19-pandemin. Antalet aktiviteter och deltagare minskade kraftigt på grund av de restriktioner som infördes för att tackla pandemin: ”Covid 19 påverkade det operativa arbetet för NAD i grunden – idén med verksamheten är att underlätta för människor att mötas, vilket under större delen av året har varit nästintill omöjligt” (Nätverket 2020:1). Arbetet med att utveckla metoden fortsatte dock och här nämns ett arbete med Arbetsförmedlingen som syftade till att tydligare knyta NAD-aktiviteter till arbetslivet. I detta utvidgades målgruppen till att förutom nyanlända även inkludera långtidsarbetslösa och ungdomar inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin. Även NAD-info påverkades av pandemin, något som ledde till utvecklingen av mer digitalt material. Under denna period beslutades det också att genomföra en sammanslagning av NAD och TIA: ”I denna nya struktur är NAD och TIA samlade under ett och samma uppdrag” (Nätverket 2020:1). NAD-verksamheten fortsatte att utvecklas med Folkhögskolor som partner.

Strukturella förändringar, anpassning och nedläggning

De sista två åren, 2022–2023, ökade inte antalet deltagare eller aktiviteter särskilt mycket, jämfört med föregående år, trots att Covid-restriktioner lyftes

under första kvartalet. ”Den relativt låga måluppfyllelsen speglar en del operativa utmaningar i matchningsprocessen som rapporterats av delregionala samordnare under året” (Nätverket 2022:4). Här nämns bland annat färre deltagare i etableringsprogrammet, personalomflyttning inom Arbetsförmedlingen med nya kontaktpersoner samt ”en stor variation kring individuella kontaktpersoner och chefers inställning till att avsätta arbetstid för NAD-matchning och uppföljning” (Nätverket 2022:4). Rapporten från 2022 betonar stora skillnader mellan delregioner gällande hur väl samverkan och matchningen fungerar. På flera ställen krävdes det därför att anpassa NAD-metoden till lokala förhållanden. ”Variationer i delregionala förutsättningar leder till att olika arbetssätt utvecklas i samordningen och NAD-metoden utvecklas därför kontinuerligt utifrån behovet att navigera olika operativa utmaningar. Samordnare uttrycker att de upplever en otydlighet kring hur NAD ska utvecklas mer övergripande...” (Nätverket 2022:5).

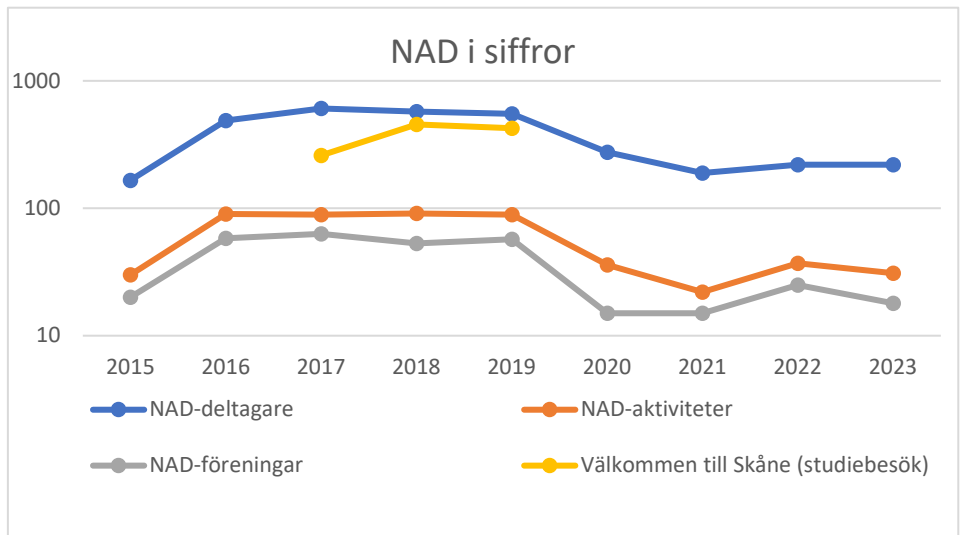
Det sista året präglades mycket av beslutet av att avveckla partnerskap Skåne: ”Att bibehålla motivationen i samordningen och den verksamhet man har i uppdrag att genomföra efter beskedet om avveckling har varit en utmanande utgångspunkt för året” (Nätverket 2023:2). I rapporten synliggörs fler utmaningar för NAD och idéburen sektors samverkan med det offentliga: ”Utöver beslutet om avveckling har samordningen i årets verksamhet också behövt förhålla sig till de många ändringar i migrationspolitiken som aviserats och införts, och hur dessa påverkat målgrupper och verksamheter. Till detta hör också den svåra ekonomiska situationen för många aktörer inom civilsamhället, och då särskilt folkbildningen, efter regeringens beslut om neddragningar i grundfinansiering och avveckling av Svenska från dag 1 och Vardagssvenska” (Nätverket 2023:2). Här nämns politiska förändringar på flera områden.

Sammanfattning

Att sammanfatta en tio-årig utveckling av ett komplext projekt som NAD förutsätter att mycket relevant information utelämnas. I avsnittet ovan har vi presenterat den information som är mest relevant för att kunna förstå materialet vi har samlat in, det vill säga retrospektiva beskrivningar och reflektioner kring samverkans utveckling från några centrala informanter.

Sammanfattningsvis kan vi se ett projekt som växer i antalet deltagare och aktiviteter för att sen i samband med Covid19 pandemin halveras utan riktigt återhämta sig när restriktionerna lyfts. Figur 1 visar på denna utveckling. Observera att skalan i diagrammet är logaritmiskt, vilket betyder att den lägre intervallen går från tio till hundra medan den övre mellan hundra och tusen. Detta kan ge intrycket av att skillnaden mellan mängden aktiviteter och föreningar å ena sidan och deltagare å den andra är mindre än i verkligheten. Antalet aktiviteter och föreningar är i själva verket mycket färre (15–91 N.) än antalet deltagare (166–607 N.) Bakom den generella bilden döljer sig delregionala variationer i siffrorna, som enligt årsrapporterna blir särskilt påtagliga sedan 2022.

Figur 1. NADs utveckling i siffror



Källa: Egna beräkningar från årsrapporterna (aktiviteter och föreningar för 2015–2016 är uppskattade utifrån antalet deltagare för respektive år).

Utöver denna utveckling ser vi ett antal förändringar i organiseringen av NAD och samverkan som är värda att nämna:

- En utveckling av NAD-metoden att inkludera fler aktörer i syfte att uppnå matchningar med nyanlända i etableringen (till exempel kommuner och folkhögskolor) samt nya grupper (till exempel unga arbetslösa inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin).

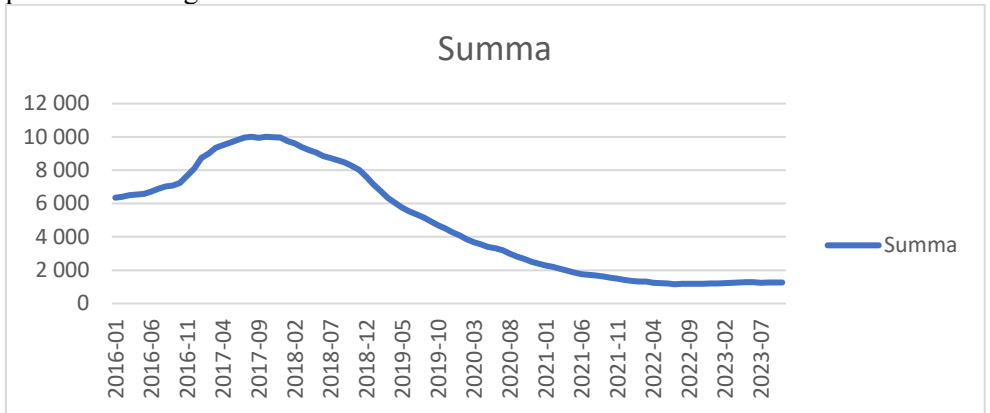
- En utveckling av samverkan där nya verksamheter med anknytning till NAD-metoden adderas (till exempel information och kunskaps-spridning till fler nyanlända, stödfunktion till föreningslivet).
- Ett konstant arbete av samordning av NAD med andra aktiviteter inom Partnerskap Skåne.
- Sammanslagning med TIA under samma samordningsfunktion.
- En formalisering av metoden genom olika arbetsmaterial och en samtidig anpassning till Arbetsförmedlingens förändrade förutsättningar som blir allt mer beroende av lokala förhållanden.

En kontext som förändras

NADs verksamhet utvecklades inom ramen för Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag². Det är genom etableringen som NADs deltagare hittar till föreningsaktiviteter och aktiviteterna skrivs in i den enskildes etableringsplan. Detta gäller den delen av NAD som sedan 2017 kom att kallas för ”NAD-etablering”. Även om projektet efterhand försökte skapa nya kontaktytor mot målgruppen via kommunen eller folkhögskolorna, är Arbetsförmedlingens uppdrag en förutsättning för metodens fungerande. Därför spelar etableringsuppdragets utveckling en viktig roll för NAD. I årsrapporterna lyfts det fram både minskade volymer och förändrad karaktär hos målgruppen. Gällande volymer bekräftar diagrammen nedan ett minskat antal personer i etablering sedan slutet av 2017 (Figur 2), vilket motsvarar minskande antal nya inskrivningar sedan början av 2017 (Figur 3).

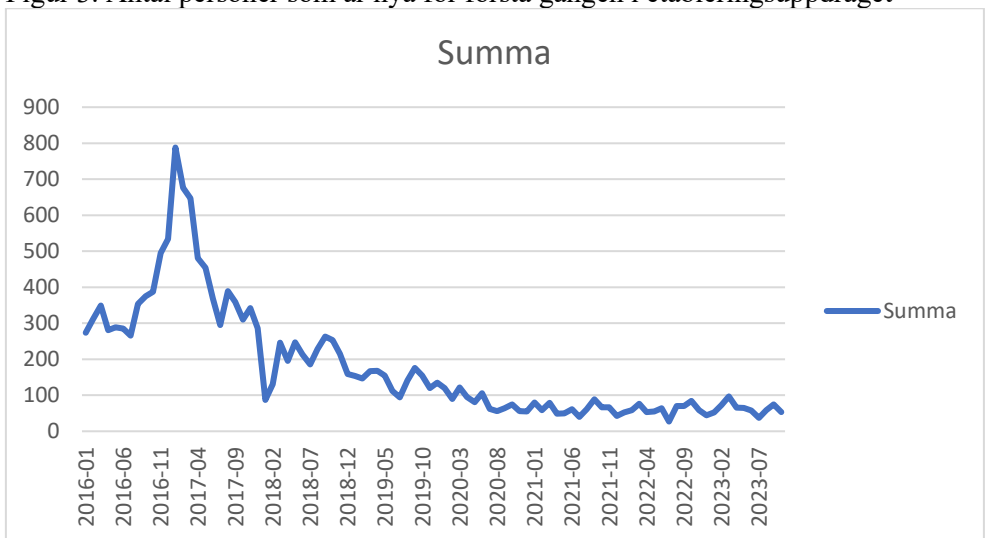
² Etableringsuppdraget består av etableringslagstiftningen (2010:197) som upphörde den 31 december 2017 samt etableringsprogrammet enligt det nya regelverk för de nyanländas etablering som gäller från den 1 januari 2018.

Figur 2. Antal personer som deltar i etableringsuppdraget under respektive periodetableringsärenden i Skåne



Källa: Arbetsförmedlingen 2023

Figur 3. Antal personer som är nya för första gången i etableringsuppdraget



Källa: Arbetsförmedlingen 2023

Andra externa faktorer som har påverkat NADs förutsättningar är de restriktioner som infördes av regeringen för att tackla Covid19-pandemin. Dessa började införas i mars 2020 och utvecklades efterhand beroende på hur smittspridningen i landet såg ut. De lyftes inte helt och hållet förrän i februari

2022. Restriktionerna inkluderade krav på distans vid aktiviteter, ett allmänt tak på antal deltagare per aktivitet med mera. Dessa restriktioner påverkade verksamheter inom bland annat idrotten, kulturen och folkbildningen. Detta gällde i synnerhet vuxna (Folkhälsomyndigheten 2024) vilken var målgruppen för NAD-aktiviteterna.

Politiska förändringar nämns också i årsrapporterna. Under denna tioårsperiod förändrades det politiska styret både på nationell och regional nivå. På nationell nivå, mellan 2014 och 2022 styrdes Sverige av en minoritetsregering bestående av Socialdemokraterna och Miljöpartier med växlande stöd från övriga partier. En första period kom stödet ifrån Vänsterpartiet medan en andra period kom stödet ifrån Liberalerna och Centerpartiet. Sedan hösten 2022 styrs den nationella politiken av en minoritetsregering bestående av Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna med stöd från Sverigedemokraterna. På regional nivå ser vi en liknande utveckling där regionstyrelsens ordförande var socialdemokrat mellan 2014 och 2018. Efter valet 2018 är det Moderaterna som har posten som regionstyrelsens ordförande i Skåne. Ideologiska skillnader både gällande migrations- och integrationspolitiken samt det civila samhällets roll kan påverka olika beslut som har konsekvenser även för samverkan i NAD.

I den fortsatta texten kommer vi att referera i huvudsak till NAD som till verksamheten så som den utvecklas övertid i projektet. Ibland kommer vi också att diskutera NAD som metod vilket syftar på själva idén bakom NAD så som den beskrivs i metodboken (Nätverket 2018a) och i andra centrala dokument. Vi kommer att återkomma till denna distinktion i slutet av rapporten.

Teoretiska perspektiv kring förändrade förutsättningar för samverkan

Detta avsnitt placerar studien i ett forskningssammanhang genom att diskutera hur samverkan i NAD relaterar till olika teorier och forskningsdiskussioner. Med detta vill vi ge resultaten av vår studie ett tydligare vetenskapligt perspektiv men vi vill också skapa ett analytiskt ramverk som hjälper oss att förstå samverkans utveckling över tid i relation till strukturella förändringar. Självklart berör studien breda forskningsområden med omfattande forskning och teoretiska perspektiv. Därför ska detta korta avsnitt ses som utvalda perspektiv som är relevanta för studien snarare än en uttömmande presentation av ett forskningsläge.

Vi använder oss växelvis av begreppen det civila samhället och idéburen sektor i rapporten. Idéburen sektor speglar det språkbruk som används i NAD-sammanhang medan det civila samhället är det begrepp som har allt mer blivit vanligt i forskningen, både i Sverige och internationellt. När vi refererar till de aktiviteter som organiseras inom ramen för NAD använder vi begreppet föreningar då denna organisationsform är den vanligaste bland de aktörer som anordnar NAD-aktiviteter.

Samverkan, organisatoriska logiker, särart och mervärde

Vi har i våra tidigare utvärderingar definierat *samverkan* som en relation där parterna delar en uppfattning om målsättningen med verksamheten och vilka medel som ska användas för att nå dit. Detta samförstånd ska inte bygga på direkt styrning där den starkare parten koopterar den svagare parten till sina syften och målsättningar, utan ska bygga på en ömsesidig respekt för varandras olika uppdrag och logiker (Najam 2000; Jönsson & Scaramuzzino 2016).

Begreppet *organisatoriska logiker* har använts i forskning för att betona att organisationer som tillhör olika samhällssektorer har olika sätt att fungera. Idéburna organisationer tenderar till exempel att prioritera sitt engagemang i ett specifikt uppdrag. Det kan vara allt ifrån att förbättra villkoren för utsatta barn eller våldsutsatta kvinnor, till att organisera fotbollsverksamhet för barn, eller vuxenutbildning. Myndigheter tenderar istället att prioritera offentlig service och kollektiva intressen (Billis 2010). Med definitionen av samverkan i åtanke blir det relevant att en samverkansrelation beaktar dessa olikheter och att samverkan sker på en arena eller en plattform där logikerna kan mötas utan att någon part ska behöva ta över den andres logik.

Idéburna organisationers logik har ibland definierats som en form av *särart*. Särarten kan kopplas både till specifika sätt att organisera verksamheten som till den särskilda ideologi eller värdegrund som organisationen bygger på (Wijkström & Einarsson 2006). Denna särart kan vidare kopplas till ett *mervärde* som idéburna organisationer antas kunna skapa, till exempel när de bedriver service på uppdrag av offentliga organisationer (Wæraas m.fl. 2024) eller i samverkan med dem (Jönson & Scaramuzzino 2022).

Vad dessa teoretiska perspektiv bidrar med är en förståelse av de organisatoriska förutsättningarna för samverkan. Även om organisationer generellt sett är stabila, kan organisatoriska förändringar påverka förutsättningarna för samverkan. Det kan handla om allt ifrån omfattande omprioriteringar av verksamheten, förändringar av organisationsstrukturen eller i personalen. Dessa kan påverka hur samverkansparterna relaterar till varandra både gällande syn på mål och medel och rent organisatoriskt.

Strukturella förutsättningar för samverkan

Samverkan mellan idéburen sektor och det offentliga påverkas inte enbart av organisatoriska förutsättningar utan också av strukturella sådana. Med strukturella menar vi sådana faktorer som ligger utanför själva aktörerna som samverkar och deras organisationer. I litteraturen hittar vi begrepp som ”den politiska och socioekonomiska miljön” (Casey 2004) eller ”de politiska möjlighetsstrukturerna” (McAdam m.fl. 1996). Begreppen syftar till att synliggöra de strukturella förutsättningar som påverkar sociala rörelsers och

dess organisationers olika möjligheter till politisk och policy-påverkan. Begreppen och perspektiven kan dock också vara relevanta för att förstå samverkans förutsättningar utifrån den idéburna sektorns perspektiv. Idéburna organisationers samverkan med myndigheter sker trots allt i en kontext där just implementering av offentlig policy är målet utifrån den offentliga sektorns perspektiv.

Vad som är viktigt med detta perspektiv är att det kan fånga förändringar av sådana strukturer och hur det påverkar möjligheten till fortsatt samverkan. Myndigheter är ju trots allt politiskt styrda organisationer och blir därför påverkade av förändringar i de styrande politiska församlingar eller förändringar i policy. Det ”paradigmskifte” i den politiska inriktningen gällande området för migration och integration som nämns i Länsstyrelsen (2023) dokument, som beskrivits tidigare, kan ses just som en sådan förändring. Dessa förändringar skapar nya förutsättningar som kan vara mer eller mindre gynnsamma för samverkan, och kan kräva av idéburen sektor en förändring i förhållningssätt och strategi.

Samverkan och policy

För att förstå den styrningen i samverkan behöver vi också förstå hur den förhåller sig till den mer operativa implementeringen. Här kan det vara relevant att se samverkan som en del av en policyprocess (Olsson m.fl. 2019). Det ligger nämligen i den offentliga sektorns logik att genom offentlig policy försöka styra och administrera politikområden i en viss riktning. I fallet NAD är syftet att förbättra integration och etablering av nyanlända, något som ligger inom ramen för både Länsstyrelsens, Arbetsförmedlingens och Region Skånes uppdrag.

För att kunna förverkliga policyn krävs på så vis en styrning från politik eller förvaltning och denna kan ske på olika sätt, genom direkt hierarkisk styrning, genom konkurrens och marknadsstyrning eller genom samverkan och nätverksstyrning (Olsson m.fl. 2019). NAD blir på så vis ett exempel på den senare styrningen och där Partnerskap Skåne utgör plattformen för styrningen från flera myndigheters perspektiv och i samverkan med Nätverket.

Styrningen av policyn inkluderar att tillföra anslag, utveckla regler och ge riktning åt policyn. I nästa steg måste policyn implementeras för att den ska kunna ge ett utfall. Policyer behöver alltså omsättas i konkret handling. Det är här policyn behöver förstås, tolkas och tillämpas av de som ska arbeta med den och frågor om motivation, vanor och motstånd blir relevanta (Olsson m.fl. 2019). I NAD sker implementeringen främst i relation mellan idéburna organisationer och Arbetsförmedlingen med Nätverket som en samordnande funktion vilket redan beskrivits tidigare. Vår tidigare utvärdering har visat hur olika aktörer har haft olika tolkningar av olika dimensioner i implementeringen av projektet. Där en del idéburna aktörer till exempel tillskrev NAD-aktiviteterna ett mervärde i deras förmåga att öka engagemang och bidra till integration i förening, tillskrev snarare representanter för Arbetsförmedlingen aktiviteterna ett mervärde utifrån deras förmåga att förbättra nyanländas etablering på arbetsmarknaden (Jönsson & Scaramuzzino 2016).

När vi nu med denna studie närmar oss den strategiska nivån och på så vis styrningen snarare än implementeringen är det därför viktigt att beakta dessa olika nivåer och förstå hur de samspelar för att förstå själva samverkan och dess utveckling.

Det civila samhällets organisationer och strategiskt handlande

Att idéburna organisationer blir en del av implementeringen av en policy i samverkan med offentliga myndigheter betyder att det sker utan direkt styrning från det offentligas sida. Detta gör att, utifrån ett idéburet perspektiv, är det inte nödvändigt att helt anpassa sig till den offentliga sektorns perspektiv. Samverkan bör ske i respekt för olika organisatoriska logiker och olika organisationers uppdrag. Forskning har länge pekat på det civila samhällets dilemma i olika former av samverkan med staten. Vad som ofta betonas är risken för kooptering, det vill säga att man tar över den offentliga sektorns målsättningar (Najam 2000), vilket leder till ”mission drift” eller med andra ord en förskjutning av sina egna mål och prioriteringar inte minst i samband med offentlig finansiering (Arvidson & Linde 2020).

Utifrån det idéburna perspektivet finns det därför ett mer eller mindre medvetet övervägande kring olika former av samverkan. Detta kan leda till olika beslut, från att avstå från samverkan och offentliga medel för att kunna behålla en kritisk röst, till att hålla tillbaka sin kritik för att inte äventyra offentlig finansiering och goda relationer (Arvidson m.fl. 2017). Dessa liknar två av tre grundläggande sätt på vilka aktörer kan hantera sitt missnöje gentemot en ekonomisk, politisk eller social situation de befinner sig i, enligt ekonomen Albert Hirschman (2008). Den första är nämligen *sorti* det vill säga att lämna samverkan för att kostnaden är för hög både för att vara kvar och att försöka påverka. Den andra är *lojalitet* då man, trots missnöje, intar en passiv eller återhållsamt kritisk position. Detta kan förklaras genom de band som skapas genom deltagande i samverkan antingen i termer av investering eller beroende. Slutligen den tredje strategin är *protest*, det vill säga, att stanna kvar men att göra sin röst hörd i syfte att förändra.

Strategierna har en teoretisk funktion att skilja olika principiella förhållningssätt. I verkligheten finner man att de flesta organisationerna intar olika strategier i olika sammanhang, och speciellt vad gäller protest och lojalitet/beroende återfinns olika gradskillnader av dessa sätt att handla.

Studiens material och metod

Rapporten presenterar en intervjustudie där tolv intervjuer har genomförts. Sex intervjuer har genomförts med representanter för idéburen sektor och sex med representanter för offentlig sektor. På regional nivå har intervjuer genomförts med representanter för alla parter: Nätverket, Arbetsförmedlingen, Länsstyrelsen och Region Skåne. På delregional nivå har intervjuer genomförts med samordnare för idéburen sektor och kontaktpersoner för Arbetsförmedlingen.

Analysen bygger på en abduktiv ansats vilket betyder att vi har rört oss mellan teori och empiri i genomförandet av studien. Vissa teman var nämligen med från början via uppdraget och gav oss en teoretisk förförståelse av studieobjektet. Andra teman utkristalliserade sig under intervjuerna och transkriberingen utifrån empirin. Ytterligare teman uppkom först under den slutliga analysen.

Analysen bygger på intervjupersonernas utsagor som de förstås utifrån NAD-modellen som metod, den struktur som NAD sker inom (med styrgrupp, Nätverket och implementering på golvet) samt de strukturella förändringar som skett under perioden då NAD var verksamt.

Till skillnad från våra tidigare utvärderingar (Jönsson & Scaramuzzino 2016, 2018) har vi i denna studie lagt fokus på styrgruppen och de delregionala parterna utifrån ett styrningsperspektiv i huvudsak för att belysa idéburna erfarenheter och perspektiv. Men för att förstå de idéburna organisationernas erfarenheter och perspektiv är det nödvändigt så klart att lyfta också det offentliga perspektivet i samverkan. På samma sätt, även om fokus för studien är i huvudsak på styrningen, behöver vi också beakta implementeringen av NAD-metoden. Förändringar i styrningen kan nämligen påverka implementeringen av NAD-metoden, men det kan också vara så att svårigheter att implementera metoden kräver förändringar i styrningen. Därför rör sig analysen mellan det idéburna perspektivet och den offentliga sektorns perspektiv och mellan styrningsperspektivet och implementeringsperspektivet.

Intervjuerna har fokuserat på förändrade förutsättningar för samverkan i enlighet med uppdraget. Intervjuerna har varit öppna och drivits av två huvudfrågor:

- Kan du beskriva din och din organisations roll i NAD och samverkan?
- Hur har NAD och samverkan utvecklats under den tiden du har varit engagerad? Har din eller din organisations roll förändrats?

Då förändrade förutsättningar och utmaningar har dykt upp i samtalet har vi försökt ställa ytterligare frågor kring hur intervjupersonens organisation har hanterat olika utmaningar.

Intervjuerna har varit inriktade på samverkan som process och över tid men utifrån ett retrospektivt perspektiv. Intervjupersonerna har uppmuntrats att tänka tillbaka på hur samverkan har utvecklats särskilt sedan 2016 då vi genomförde vår utvärdering. I och med att intervjuerna hölls i början av 2024 uppfattar vi att samtalen färgades starkast av de senaste händelserna och inte minst nedläggningen av Partnerskap Skåne. Intervjupersonens perspektiv färgades dels av vilken insikt hen hade i de olika delarna av samverkan, dels av när personen hade börjat arbeta med NAD. Där en del intervjupersoner hade varit involverade i flera år och hade god kännedom till och med av hur projektet startade, var andra intervjupersoner relativt nya och diskuterade en del också utifrån vad de hört från sina företrädare. Intervjuerna har varit resonerande och intervjupersonerna har erbjudit sin analys och tolkning av olika skeenden. Detta speglas stundvis i materialet och i de citaten som presenteras i analysen.

Sedan 2021 är NAD och TIA sammanslagna i samma samordningsfunktion, men då intervjupersonerna talar om faktorerna som påverkade samverkan under de tio år som NAD existerade, benämns samverkan i huvudsak i relation till NAD i den fortsatta analysen. Medan vi i den mån det är möjligt, försöker hålla isär NAD och TIA, försöker vi också diskutera sammanslagningen med TIA som en förändrad förutsättning för NAD-samverkan, något som vi kommer tillbaka till i analysen.

Vi har strukturerat analysen på följande sätt. Först kommer en kort inledande diskussion om NAD som metod utifrån intervjupersonernas perspektiv. Sedan tar vi oss an de strukturella förändringar som omnämns i intervjuerna som påverkat samverkan i NAD. Bland de strukturella förändringarna diskuterar vi först förändringar hos Arbetsförmedlingen, sedan migrations- och integrationspolitiska förändringar (inklusive nedläggningen av Partnerskap Skåne), samt Covidpandemin och relaterade restriktioner. Därefter tar vi oss an olika strategier för att hantera dessa

förändringar. De första strategierna vi diskuterar rör breddningen av målgruppen för NAD och nya samarbeten för att sedan analysera hur den idéburna sektorn och det offentliga hanterat förändringarna. I slutet diskuterar vi utifrån intervjupersonernas perspektiv vad NAD-samarbetet och metoden lämnar efter sig och olika perspektiv på det fortsatta arbetet.

NAD som metod

I analysen av vårt material tar vi avstamp i NAD som metod för att visa hur intervjupersonerna ser på dess utveckling över tid. Bilden vi får präglas av ett ständigt förnyande såväl som en stabilisering av NAD-metoden. Så här beskrivs utvecklingen av en representant från idéburen sektor:

Alltså när man tittar tillbaka på det över tio år, för då är det ett par olika faser och i varje fas så har det förändrats lite. [...] Även om vi tyckte det här var ett stabilt samarbete så var det aldrig någon lång period, och då menar jag att det aldrig var så fem tio/år med lugnt utvecklingsarbete och drift, utan det var hela tiden förändringar.

Under de tio år som parterna arbetade med NAD så påpekar samtliga intervjupersoner att metoden ständigt har förändrats utifrån såväl svar på strukturella förändringar, vilka redogörs för nedan, som ett internt arbete för att förnya och förbättra metoden. Samtidigt finns det flera intervjupersoner som pekar på att det i NAD finns en tanke om en relativt stabil metod för integration som har ett gott rykte och stor potential:

Och det som NAD har jobbat med, det var ett system där jag ser att äntligen, nu ser jag något som kommer att hjälpa Sverige. [...] Jag tror inte att Sverige skulle kunna hitta något bättre sätt än NAD, alltså (representant för idéburen organisation).

Min tolkning är att man också har varit kanske positiv i politiken till NAD. Så det har funnits en generellt positiv bild av det (representant för myndighet).

Intervjupersonernas utsagor visar på en samstämmighet bland representanter för både idéburen sektor och offentlig sektor. Men samtidigt som det har funnits en positiv bild av och tillit till metoden, har flera intervjupersoner tagit upp att metoden också måste uppdateras utifrån de förutsättningar som råder för tillfället.

Strukturella faktorerers påverkan på NAD

När intervjupersonerna resonerar kring orsakerna till att NAD-samverkan lades ner, tar samtliga upp att det i huvudsak berodde på strukturella faktorer. Det tycks finnas en samstämdhet kring att det är externa faktorer, faktorer utanför själva NAD-samverkan, som har gjort nedläggningen nödvändig och detta är en bild som finns både hos de offentliga aktörerna och de idéburna såväl på styrnivå som på implementeringsnivå. Intervjupersonerna tar även upp faktorer inom NAD-samverkan, men dessa får en mer underordnad roll till de externa faktorerna. Så här beskriver en representant från idéburen sektor:

De stora grejerna är Corona och Arbetsförmedlingens förändringar i uppdrag. [---] Och den generella politiken och opinionen kring migration. De tre skulle jag säga är... Men sen är det andra ytterligare grejer med Partnerskap Skåne, men om vi säger NAD-metoden så är det de tre.

En relativt liknande bild presenteras av en representant från en av myndigheterna i samverkan:

Och åren efter det, när Arbetsförmedlingen i princip, så... Alla system var helt överbelastade, vilket ju påverkade på andra sätt. Också [oklart] under pandemin. Alltså det är så många stora förändringar under åren, så det är lätt att glömma bort. Men vilket också ger att så här att det är ändå, på ett sätt, lite slående att vi har kunnat fortsätta så länge.

De strukturella faktorerna som tas upp i intervjuerna är framför allt (1) förändringen av Arbetsförmedlingens arbete 2019; (2) det minskade talet inskrivna i etableringsprogrammet; (3) politiska förändringar, både i samband med regeringsskiftet 2022 men även förändringar i politik och opinion rörande migration innan dess; (4) nedläggningen av Partnerskap Skåne samt (5) Covidpandemin 2020 – 2022. Det finns bland intervjupersonerna en medvetenhet kring att dessa strukturella faktorer inte är isolerade utan påverkar varandra i stor mån, men när de talar om dem, går

det att skilja ut dessa som faktorer som påverkat NAD-samverkan och som i förlängningen bidragit till nedläggningen av den.

Förändringar hos Arbetsförmedlingen

Ändrade arbetsätt och organisering

Allianspartiernas budgetproposition för 2019, medförde att Arbetsförmedlingens budget minskade avsevärt. Allianspartierna hade under 2018 gått till val på att lägga ned Arbetsförmedlingen och i diskussionerna i januariavtalet, vilket var grunden till att Stefan Löfven kunde tillträda som statsminister igen, skedde en överenskommelse om att lägga mer av Arbetsförmedlingens uppgifter på entreprenad. En representant för myndigheten beskriver åren 2019/2020 som ett ”stålbad” då budgeten, och därigenom antalet anställda, minskade drastiskt. Hen menar att det även framöver finns många utmaningar för Arbetsförmedlingen.

Denna minskade budget och ändring av uppgifter, tillsammans med ett ökat fokus på aktiviteter som mer direkt leder till arbete, tar många av intervjupersonerna upp som faktorer som har utgjort hinder i samverkan. En representant från idéburen sektor beskriver utmaningen på följande sätt

Så sen när myndigheter förändrades, och det gjorde ju Arbetsförmedlingen, då förändrades jättemycket. Vad jag förstår från 2019 och framåt så har det varit, eller -18, väldigt mycket förändringar tills nyligen. Och det är väl också att Arbetsförmedlingen har fått interna arbetsätt som är ganska oförenliga med NAD-metoden så som man beskrev den i alla fall från början.

Detta är en bild som även delas av flera av dem som arbetar inom Arbetsförmedlingen:

Och då samtidigt så fick ju då Arbetsförmedlingen betydligt mindre pengar. För nu var det ju så att pengarna läggs ut på insatser istället. Men Arbetsförmedlingen ska ju då jobba med färre, alltså färre personer som är anställda på Arbetsförmedlingen. [---] Och där kan man se att det kanske också är startskottet till att man jobbar mer ärendebaserat, därför att när man jobbar

på ”personligt distansmöte” som det heter, så jobbar man ju ärendebaserat helt och hållet.

Detta citat kan relateras till att Arbetsförmedlingen gick över från ett person- eller kundorienterat arbetssätt, där de följde den enskilde arbetssökande, till ett mer ärendeorienterat arbetssätt, där den arbetssökande hade olika handläggare som avlöste varandra utifrån vad ”ärendet” handlade om. Under denna tid lades också alltmer av kundkontakten på telefon eller digitalt istället för genom personliga möten. I samband med detta lades också flera av Arbetsförmedlingens kontor ned och delregioner fick mer övergripande kontor som arbetade mer med ”personliga distansmöten”.

Detta förändrade arbetssätt hos myndigheten och omorganiseringen av kontoren påverkade också föreningssamordnarnas förutsättningar att samverka enligt en representant från idéburen sektor:

Sen var det ju också så att Arbetsförmedlingen hade ju kontor över hela Skåne. Så de var ju liksom ute i kommunerna på ett helt annat sätt. Och då var ju, då blev det ganska lätt att ha en NAD-samordnare från idéburen sektor som kunde hålla i kontakter med det breda föreningslivet och sen med Arbetsförmedlingen för att diskutera [---]. De har ju lagt om hela det arbetet. Det finns inte kvar en sådan enhet, det finns inte kvar samma tydliga profilområden hos de som handläggare.

Det ökade fokuset på ”personliga distansmöten” och övergången till ett mer ärendebaserat arbetssätt menar flera intervjupersoner har hindrat NAD-samverkan. Huvudsakligen lyfter de upp att deltagarna inte längre har *en* handläggare som kan matcha och förmedla deltagaren till en NAD-aktivitet. Likaså finns det en distans mellan kontaktpersonen i delregionen och deltagaren som kanske inte bor på samma ort, vilket gör att samverkan behöver gå genom fler led innan kontakt mellan deltagare och förening kan ske. Detta beskrivs på följande sätt av en representant för Arbetsförmedlingen:

Och det här är, alltså jag har sagt det hela tiden för jag tycker att själva grundtanken med NAD det är alldeles fantastiskt, den är underbar. Men med det trycket som vi har som arbetsförmedlare på Arbetsförmedlingen, så har vi en... vi har inte den nära kontakten med våra sökande. Vi har liksom kanske två/tre hundra personer på våra signaturer, och vi känner inte dem [---] Och då

är det otroligt svårt att hitta ”jamen, du som har jobbat med kampsport i ditt hemland, du kanske skulle vilja vara en timme eller två i veckan i fem veckor på judo?”.

Detta pekar på hur en förändring hos en av parterna i samverkan skapar hinder för samverkan och implementeringen av metoden. NAD-metoden bygger trots allt på en matchning mellan Arbetsförmedlingens kunder i etableringen och föreningarnas aktiviteter. För att matchningen ska ske krävs det att avståndet mellan den nyanländes behov och intresse och föreningarnas aktiviteter bryggas av samordnare och kontaktpersoner. När avståndet istället ökar, får det negativa konsekvenser för NAD-metodens implementering. Dessa förändringar hos Arbetsförmedlingen är en del av en politisk styrning som ligger utanför NAD-samverkan.

Förändrad syn på NAD-aktiviteternas mervärde

Flera av intervjupersonerna menar vidare att Arbetsförmedlingen under NAD-samverkans senare år har fått ett tydligare fokus kring att föreningsaktiviteterna ska leda direkt till arbete. Detta är en bild som även delas av Arbetsförmedlingens anställda:

Alltså jag liksom skulle också vilja säga att när man tittar på personer som är inskrivna på Arbetsförmedlingen, som deltar i program, som har varit i etableringsprogrammet och som är inskrivna i jobb- och utvecklingsgaranti-programmet, så är det ju fokus hela tiden på arbete. [---] Det är ju det: mot arbete, mot arbete, mot arbete.

Denna förändrade syn krockade alltmer med hur den idéburna sektorn såg på sina aktiviteter vilket påverkade samverkan. En representant från idéburen sektor uttrycker det som att skiftningarna medförde att NAD-matchningen inte längre var förenlig med Arbetsförmedlingens arbetssätt. Enligt intervjupersonen var det uppenbart också när hen kommunicerade med arbetsförmedlare, att de på grund av direktiv och chefers förväntningar inte fick godkänna NAD-aktiviteter.

Arbetsförmedlingens ökade fokus på insatser som var direkt arbetsrelaterade menar flera intervjupersoner medförde att NAD-aktiviteterna, som hade mer en fokus på mjuka värden som hälsa, delaktighet

och nätverk, hamnade i skymundan. Detta fokus från Arbetsförmedlingens sida var dock inte någon nyhet, utan även tidigare var Arbetsförmedlingens uppdrag att bistå de inskrivna så att de kunde hitta arbete. Likaså kunde vi i vår tidigare utvärdering (Jönsson & Scaramuzzino 2016) visa hur Arbetsförmedlingens kontaktpersoner menade att NAD-aktiviteternas syfte i första hand var att integrera de nyanlända på arbetsmarknaden, medan intervjupersoner från idéburen sektor snarare menade att aktiviteterna skulle bidra till den nyanländas integration i samhället och skapa en möjlighet för denne att delta i föreningar. Dock menar flera intervjupersoner att detta arbetsfokus hos Arbetsförmedlingen blev starkare de senare åren, och att ”lågtröskelaktiviteter”, vilket NAD-aktiviteter ofta kan kategoriseras som, blev svårare att matcha med inskrivna från Arbetsförmedlingen.

Även i denna förändrade syn hos Arbetsförmedlingen på NAD-aktiviteternas mervärde, kan vi se hur distansen mellan myndighetens logik och den idéburna sektorns logik tenderade efterhand att öka istället för att minska, där förutsättningarna för en lyckad samverkan ligger snarare i att spänningen mellan logikerna hanteras i en form av kompromiss (Jönsson & Scaramuzzino 2016).

Att överbrygga olika logiker

Även om vi kan se hur distansen mellan logikerna ökade över tid i samverkan mellan Arbetsförmedlingen och idéburen sektor, pekar en hel del intervjupersoner på att i implementeringen av metoden så gick klyftan fortfarande att överbrygga. En viktig funktion spelade här enskilda kontaktpersoner från Arbetsförmedlingen som hade varit bidragande till att NAD-samverkan hade blivit av och att NAD-metoden hade haft goda resultat. Så här beskriver en representant från idéburen sektor, handläggarnas roll:

Vi från civilsamhället fick mycket creden, men det var mycket handläggare från Arbetsförmedlingen som undersökte, jo men grejer som vi i första anblick var: ”Men, det går inte”. Där grävde de lite: ”Ja, men kan vi göra såhär. Jo, men om vi gör på detta viset så går det att lägga in sådana här aktiviteter”.

Här menar representanten från den idéburna sektorn att handläggare på Arbetsförmedlingen kunde använda sitt handlingsutrymme för att möjliggöra

implementering av NAD-metoden. På styrningsnivå uttrycker en representant från idéburen sektor att ”man får tacka” samordnaren på Arbetsförmedlingen för att NAD har kunnat hålla igång så pass länge. Samma personbundna förutsättning för samverkan går även att finna på implementeringsnivå enligt en representant för idéburen sektor:

Ja, jag har ju hela tiden haft en väldigt bra kontakt med [hen] som jobbar som NAD-kontaktperson i [Arbetsförmedling]. [Hen] har ändå alltid varit så... Ja, men väldigt drivande och tydligt liksom tyckt om att jobba med NAD och tyckt att det varit en bra metod. [---] Sen är det väl mer på chefsnivå när vi haft möten att jag har tyckt att jag märkt en skillnad i... Eh... Ja, jag vet inte. Attityden gentemot det.

Flera intervjupersoner lyfter fram att ”deras” kontaktperson på Arbetsförmedlingen har varit hjälpsam och det är lite svårt utifrån materialet att säga om detta är en avspeglning av den personliga kontakten som uppstått, eller om det är en representativ bild av hur samverkan mellan parterna sett ut. De delregionala variationerna i metodens implementering som redogörs för i årsrapporterna pekar på den första tolkningen. En möjlig tolkning är att, trots ett växande gap mellan hur Arbetsförmedlingen arbetade och NAD-metodens utformning, kunde fortfarande de organisatoriska logikerna överbryggas av enskilda individers insatser inom myndigheten vilket beskrivs av en representant för idéburen sektor:

Fick du en handläggare som trodde på det här. Och som kunde navigera internt, som inte var så ny, så absolut gick det här att genomföra. Men hade du liksom lite oturen att få kombinationen av en nyare handläggare och någon som genuint inte förstod det här, då var det ju stopp. Eller som hade en chef som ansåg att ”du kan inte lägga tid på det här, du har alldeles för mycket på ditt bord. Det här är inte prioriterat”.

Den personbundna och relationsbetonade samverkan är något som vi också uppmärksammade i vår tidigare utvärdering av samverkan (Jönsson & Scaramuzzino 2016). Det är uppenbart från dessa intervjuer att, trots metodens formalisering, spelade individuella relationer en viktig roll men också myndighetspersonernas engagemang i den specifika frågan. Även myndighetspersonens handlingsutrymme och hans chefs inställning till NAD kunde skapa olika förutsättningar för metodens implementering.

Migrations- och integrationspolitiska förändringar

Minskat antal nyanlända

En del av Arbetsförmedlingens förändringar går att koppla till ett minskat antal nyanlända i Sverige (se figur 2) vilket främst kan ses som en konsekvens av migrationspolitiska förändringar. När intervjupersonerna tar upp de åren som NAD hade som mest deltagare, är det många som pekar på den invandringssituation som Sverige hade 2015, då framför allt flyktingar från Syrien medförde att invandringen var större än tidigare. Många av de flyktingar som kom 2015 fick sedan uppehållstillstånd och skrevs in i etableringsprogrammet runt 2016 och de närmsta åren efter det. Detta märkes bland annat i hur många som var inskrivna i etableringen under de åren och en representant för Arbetsförmedlingen uttryckte att de ”skalade upp” verksamheten under denna tid. Vid tidpunkten för intervjuerna hade denna expansion av verksamheten mattats av och en representant för Arbetsförmedlingen menar:

Just nu, i dagsläget, för [kommun] är vi två stycken [handläggare inom etableringsprogrammet] [--] Och det har ju förändrats jättemycket sedan 2015/2016. Jag minns att vi var där kanske tio till femton personer, för bara [kommun].

Ett minskat antal nyanlända i etableringen och en krympande skara av handläggare kan också skapa en känsla av att uppdraget inte är prioriterat längre vilket representanten från Arbetsförmedlingen nedan beskriver:

Man [som etableringshandläggare] kände sig verkligen som ett huvuduppdrag, mer än ett sidoupdrag. Men i dagsläget, på grund av de minskade volymerna, så är man mer så ett sidoupdrag.

Efter 2015 blev Sveriges migrationspolitik mer restriktiv vilket resulterade i att det blev färre inskrivna i etableringsprogrammet, vilket stämmer fortfarande i dagsläget. I förlängningen medförde det att det fanns färre personer som kunde matchas med NAD-aktiviteterna. Detta framförs av flera intervjupersoner som ett hinder för NAD-samverkan och som en bidragande

orsak till att det under de senare åren blev betydligt färre matchningar med föreningsaktiviteter vilket betonas av en representant av idéburen sektor:

Men om man tittar på det i sin helhet och antalet personer som flödade genom, det var så drastiskt minskande. Försvinnande små i vissa delar i och med att man... samordnarna jobbar ju då delregionalt. Fem olika delregioner i Skåne, och det fanns ju ställen där det var extremt få människor i etableringssystemet.

Trots denna nedgång i inskrivna hade NAD fortfarande höga mål på hur många matchningar som skulle ske under året, även om målet sänktes från 700 deltagare 2018 till 460 deltagare 2023. Från intervjuerna är det uppenbart att de högre målen i samband med stora grupper av nyanlända i etableringen var lättare att uppfylla än de lägre målen som sattes i samband med minskade volymer. Detta beskrivs av en representant från den idéburna sektorn som att under ”toppen” 2016 till 2018, nådde NAD-matchningarna upp till målbilden men att det blev svårare de senare åren: ”För att det här ska kunna strukturellt fortsätta med den finansiering som finns så behöver vi hitta fler deltagare, för vi lever inte upp till 460 om året, liksom”.

Att färre var inskrivna i etableringsprogrammet medförde uppenbarligen att det blev svårare att matcha målgruppen med aktiviteter som föreningarna ordnade. Dock pekar intervju personer på att det fortfarande var ungefär en lika stor andel av deltagarna inom etableringsprogrammet som hade en NAD-aktivitet. Representanter både från den idéburna sektorn och Arbetsförmedlingen menar att matchningarna beständigt har legat runt 8 – 10 procent av de inskrivna i etableringsprogrammet. Men då antalet inskrivna minskade betydligt blev det då färre personer som kunde matchas. I intervjuerna framkommer inte varför det inte gick att matcha en större andel än åtta procent av de inskrivna. Detta citat från en representant för idéburen sektor pekar dock på att sådana försök inte lyckades:

Vi ville närma oss tio procent matchning, alltså tio procent av alla nyanlända skulle få NAD och vi var väl uppe på kanske sju/åtta procent när det var som bäst då. Men [antalet matchningar] droppade ju så klart kraftfullt, det kom ner till ett par hundra.

Här ser vi hur migrations- och integrationsområdets komplexitet skapade förändrade förutsättningar för NAD på olika sätt. Inte bara förändrades Arbetsförmedlingens sätt att arbeta och organisera sig utan också

etableringsuppdragets betydelse inom myndigheten ändrades på grund av förändringar i migrationspolitiken. Nyanlända inom etableringsprogrammet består av individer som sökt sig till Sverige och fått uppehållstillstånd. Med minskade grupper som söker asyl och minskat antal beviljande av uppehållstillstånd, minskade naturligtvis också efterhand tillflödet av individer i etableringen och de resurser som Arbetsförmedlingen kan avsätta för målgruppen med konsekvenser för NAD.

Förändrad syn på migration och integration hos myndigheter

De politiska förändringarna som skedde under de tio år som NAD var verksamt påverkade tydligt NAD-målgruppens omfattning och uppdragets prioritering hos Arbetsförmedlingen. Sveriges migrationspolitik har handlat om att minska antalet personer som sökte sig till Sverige och som fick uppehållstillstånd, något som tas upp av en intervjuperson från offentlig sektor: ”Alltså i EU kom det flera asylsökande förra året än det någonsin har gjort [---] I Sverige har det fortsatt att minska”.

Men de politiska förändringarna som skett under dessa tio år sträcker sig även längre än till endast de migrationspolitiska målen och åtgärderna. Flera av intervjupersonerna tar upp hur det politiska klimatet har förändrats på flera sätt vilket medfört att NAD-samverkan behövt ”jobba i motvind” så som en representant för idéburen sektor uttrycker det:

Alltså, vi pratade ju såhär ”hälsa”, migration och hälsa, jag kan inte se att det är någonting som är i fokus [---] Och då är det, det är tung... det är svårjobb. Det är att jobba i liksom motvind. Även om vi säger att vi har fått mycket stöd under vägen så har det varit mycket i motvind på ett sätt. Innan kanske det har varit motvind att man har tyckt att det låter flummigt, eller att vi behöver bli hårdare. Men jag kan tänka mig att de senare åren har det blivit ännu mer på en fundamental nivå att ifrågasätta: ”Vadå hälsobegrepp och hälsa. Vi pratar om återvandring”. [skratt] Alltså sådär.

En representant från offentlig sektor pekar också på förändrade politiska vindar och nämner specifikt Tidöavtalet och ser en av dessa förändringar som signalpolitik:

Det är ju Tidöavtalet vi har liksom, och sen har det ju kommit, under hela förra året kom det ju jättemånga liksom utredningar framförallt, som vi inte riktigt vet vad det kommer att landa i. Men också jättemycket signalpolitik som spelar roll i att Sverige, i ett läge där det förra året slogs rekord i antal asylsökande fortsätter det att minska i Sverige. Och det är ju en signalpolitisk konsekvens, tror jag att det finns en ganska så stor enighet om.

Flera intervjupersoner tar upp att det finns ”politiska vindar” som både kan upplevas som besvärliga för parterna, och då framför allt för den idéburna sektorn, men även politiska förändringar som gör att själva NAD-samverkan kan bli svår att genomföra. Delar av detta rör ”signalpolitik”, ett skifte i perspektiv på civilsamhällets roll och ett skifte där exempelvis ”återvandring” är i fokus snarare än integration. Detta kan ställas emot en av de aktiviteter som NAD varit involverat i riktat till nyanlända med titel ”Välkommen till Skåne”. En intervjuperson från idéburen sektor menar att det politiska klimatet lite har resulterat i en form av domedagsstämning:

Det har varit rätt så tung stämning på alla möten med Länsstyrelsen och Arbetsförmedlingen och sådär, för att det har varit så himla mycket nya direktiv och liksom... Helt ny migrationspolitik och ett helt nytt klimat att förhålla sig efter [---] Jag vet inte, det har hela tiden varit som att man har förberett sig för att nu kommer det att liksom skita sig. Det har ändå känts som domedagsstämning typ, för att man vet vad som potentiellt kan komma.

En del representanter för idéburen sektor ser ett skifte där myndigheterna ”hellre blickar åt näringslivet” än den idéburna sektorn för samverkan. Framför allt nämns Region Skåne och Arbetsförmedlingen. Detta skifte i migrationspolitiken går också hand i hand med Arbetsförmedlingens ökade betoning på insatser med fokus på arbetsmarknaden som vi diskuterat tidigare.

Ökad otrygghet för målgruppen

Det finns intervjupersoner som menar att det inte endast är Arbetsförmedlingen som lagt mer fokus på att aktiviteterna skulle leda direkt till arbete, utan även att de inskrivna själva upplevt att de måste komma in i arbete så snabbt som möjligt, då de saknade den trygghet de hade tidigare. Så

här beskriver en representant för Arbetsförmedlingen denna förändring i perspektiv hos målgruppen:

Att man är så fokuserad på att klara sitt vardagliga liv, ta hand om barn och ta hand om att läsa språk och fylla i olika rapporter, aktivitetsrapporter och söka pengar här och där och vara ute på praktik. Vara ute i en massa olika sådana här insatser [...] Alltså, gå och simma en timme mitt på dagen. Man förstår liksom inte nyttan med det, varför ska jag göra det? Varför vill jag göra det?

Här ser vi att en ökad otrygghet hos målgruppen kan leda till att föreningsaktiviteterna blir bortprioriterade för andra aktiviteter. Detta ser även en representant för idéburen sektor som beskriver en förskjutning mot meritgivande aktiviteter.

Ja, vi hade till exempel en aktivitet där man fick ett diplom vid avslutade aktivitet. Och då var det att man hade genomgått mer som en studieförbundskurs eller så. Och då var ju deltagarantalet mycket högre, för att då fick man ju något liksom, ett papper typ [...]. Ja, men att det har blivit tydligare liksom behovstrappa typ. Alltså, om man inte har jobb och inte har inkomst, att då är det inte lika viktigt att typ spela fotboll. För att, ja... Man behöver ha vissa behov tillgodosedda innan man skaffar sig en fritidssysselsättning, typ.

Här ser vi att en av grundförutsättningarna för NAD-metoden ifrågasattes av de politiska förändringarna. Ett grundantagande bakom projektet var att nyanlända hade svårt att hitta till den idéburna sektorn för att deras situation var mycket prekär. När mycket av tillvaron upptogs av SFI, samhällsorientering, praktik, jobbsökande och olika utbildningar, samt vardagslivet med familjeåtagande, fanns det inget utrymme för engagemang i förening. Det var just etableringsprogrammets trygghet som skulle utgöra en viktig förutsättning för nyanländas engagemang, det vill säga att kunna engagera sig på ”etableringstid”. När uppehållstillstånden blir mer osäkra och villkorade till sysselsättning, skapar det en press och en otrygghet där även etableringstiden blir osäker och där det inte finns plats för några ”sidospår”.

Ett komplext politikområde där förändringar slår olika

Dock finns det några intervjupersoner som menar att de politiska förändringarna faktiskt inte har utgjort ett hinder för NAD-samverkan. Denna tolkning får till exempel stöd i att finansiering för projektet har funnits kvar under lång tid vilket uttryck av en representant för offentlig sektor:

Jag har nog svårt att säga att [det politiska läget] skulle ha påverkat så mycket, jag tänker att vi har ju bibehållit finansieringen till NAD. Det hade varit annat då om man hade strukit finansieringen helt och hållet och sagt att det är inget vi tror på eller ska finansiera. Men det har man ju inte gjort. Möjligtvis att vi har utifrån de prioriteringar vi har fått till oss, från politiken, kanske betonat mer att det är viktigt att det här leder till inträde på arbetsmarknaden och att det är individer som kommer vidare och blir självförsörjande. Det kan ju finnas en viss politisk touch på det.

Även olika delar av den idéburna sektorn kan uppfatta det nya politiska läget som olika utmanande vilket uttrycks av en representant för sektorn. Intervjupersonen menar att även om många idéburna organisationer blir oroliga över Sverigedemokraternas inflytande över politiken, gäller det inte nödvändigtvis alla:

Vilket kanske också är vår utmaning ibland. För att alla tycker att [vår verksamhet] är bra, det är ingen politisk fråga egentligen. Vi hade velat driva upp för att få lite debatt runt omkring stödet och synen på [vår verksamhet], men alla tycker det är bra. Och då får ju inte vi den... Det finns ju de som hävdar det, när SD började ta fler och fler mandat och så vidare, och det var någon som sa det att ”ja, men tänk på det att SD kanske är den mest [---] vänliga politiska organisationen [mot vår verksamhet]”. Det skulle mycket väl kunna vara så.

Intervjupersonen menar att den ideologiska konflikten med Sverigedemokraterna kanske inte gäller alla typer av organisationer och verksamheter, inklusive den egna. Flera av intervjupersonerna tar upp hur NAD-samverkan går att genomföra även i den nya politiska kontexten och att region Skåne redan innan regeringsskiftet hade en politik som liknade den nuvarande regeringens. Detta har på ett sätt medfört att regeringsskiftet inte har varit lika ”omvälvande” som det kan ha varit i andra delar av landet.

Malmö framstår till exempel som kännetecknandes av ett annat politiskt klimat som socialdemokratisk stad, enligt en representant för idéburen sektor:

Malmö är ju ändå en generellt ganska öppen stad, jag menar präglad av mångfald och ganska vänster och sossig stad, sådär liksom. Nej, det har nog snarare varit en friare stad att jobba i, för att acceptansen och förståelsen för målgruppen och för civilsamhället och så vidare är större kanske.

Citaten pekar på att det inte finns ett samförstånd gällande huruvida den politiska förändringen, inte minst inom migrations- och integrationspolitik, har påverkat NAD och samverkan. Dels beror det på om vi tittar på själva styrningsnivån, till exempel gällande finansiering, eller den mer operativa implementeringsnivån. Det kan också handla om huruvida olika delar av civilsamhället upplever att deras värdegrund och verksamhet hamnar i konflikt med de nya ideologiska ställningstaganden som styr den politiska utvecklingen. Slutligen finns det ett samspel mellan olika geografiska nivåer där den nationella och regionala styrs av borgerliga styren med inflytande från Sverigedemokraterna medan på lokal nivå styrs vissa kommuner av andra politiska partier. Dessa variationer påverkar huruvida och i vilken utsträckning man uppfattar att de politiska förändringarna påverkar samverkan och NAD-metodens implementering.

Nedläggningen av Partnerskap Skåne

Ett politiskt beslut som blev avgörande för NAD var nedläggningen av Partnerskap Skåne. Beskedet om nedläggning kom nio månader innan så skedde, och partnerskapet beskrivs som att det hade befunnit sig i kris under senare tid. Trots detta kom nedläggningen som en överraskning enligt några intervjupersoner. De sista åren var det flera av parterna i Partnerskap Skåne som lämnade samarbetet och detta beskrivs av flera intervjupersoner som ett skäl till att även samverkan kring NAD lades ner. En representant för en offentlig organisation beskriver det på följande sett:

Bidragande [till att NAD lades ner]? Ja, men framförallt var de ju att parterna i Partnerskap Skåne drog sig ut, mer och mer. Och då är det ju svårt att upprätthålla den formen av samverkan. Och när det gäller NAD. Ja, vi har ju

varit en tung finansierare och har vi inte den budgeten då kan vi ju inte finansiera det.

Att parterna drog sig ur blir här inte bara en fråga om finansiering utan också av verksamhetens legitimitet enligt en intervjuperson från offentlig sektor: ”Ska det här ha legitimitet måste det ju, måste ju parterna finnas med liksom.”

Under NAD:s sista år var inte Region Skåne med i Partnerskap Skåne vilket medförde flera förändringar för NADs verksamhet. Finansiellt tycks samverkan inte ha påverkats avsevärt mycket. De medel som regionen tidigare bidrog med via Partnerskap Skåne förmedlades nämligen nu direkt till Nätverket för att driva NAD-verksamheten. Detta bidrog dock till att samverkan blev svårare att ”navigera” då det fanns fler parter att förhålla sig till och att regionen kunde ställa andra krav. Så här beskrivs denna övergång från en representant för idéburen sektor:

Och under hösten 2022 så meddelar regionen att de går ur Partnerskap Skåne, men de vill fortsätta finansiera NAD genom att finansiera Nätverket direkt som sen går direkt till NAD-verksamheten. Och de kom in med lite egna idéer om hur det skulle kunna rapporteras och vad som var viktigt prioriterat för regionen [---]. Och då blev ju den här rörligheten ännu större. Att det var faktiskt tre offentliga stora parter som hade tre olika kravställningar på en och samma verksamhet. Och där någonstans så började det väl bli såhär ”wow, ok!”. Det här är ju svårt, extremt svårt, att navigera.

Här blir ju Nätverkets koordinerande funktion väldigt tydlig men också svårigheten att hantera styrningen av NAD när de tre involverade myndigheterna, Länsstyrelsen, Arbetsförmedlingen och Region Skåne, har olika ingångar till projektet och olika krav.

I samband med att parterna lämnar Partnerskap Skåne blir också skillnaderna mellan myndigheterna tydligare utifrån den idéburna sektorns perspektiv: ”De [Region Skåne] är liksom som ett annat djur [---]. Men tidigare så har de bara förhållit sig till att de var en del av Partnerskap Skåne och då syntes inte det så mycket.”

Det blir tydligt från intervjuerna att försvagningen och avvecklingen av Partnerskap Skåne mest påverkande styrningen av NAD. Det gällde i huvudsak finansieringen och återrapporteringen av verksamheten och kopplat till dessa frågor de krav som de offentliga finansierarna ställde på

projektet. Nätverket får här en avgörande roll att hantera relationen med de olika myndigheterna var för sig, samtidigt som man fortsatte med implementeringen av projektet i de olika delregionala områdena.

Covidpandemin och restriktioner

En annan strukturell förändring som påverkat NAD och implementeringen av NAD-metoden är Covid19-pandemin och de åtgärder som togs för att stävja spridningen av viruset. Även om pandemin var över sedan flera år när intervjuerna genomfördes i början av 2024, menar flera intervjupersoner att restriktionerna var något som påverkade NAD-verksamheten på sätt som kan märkas i dagsläget. En representant för idéburen sektor beskriver pandemins effekter på NAD på följande sätt: ”Alltså Covid-perioden, då gjorde alla bara vad man kunde. Vi försökte utveckla digitala material som jag kanske inte tycker vi fick ut så himla mycket ut av sen”.

En annan representant för idéburen sektor ser också en effekt av pandemin att parterna gled isär:

Alla fick hantera det där att man inte fysiskt kunde träffas och tror jag man gjorde väl, så väl man kunde, men jag upplevde nog att man hade glidit ifrån varandra. Också det där klassiska att man inte har setts, man har inte haft möte på det sättet. Så tolkningarna var... Ja, det kändes som att alla hade en tolkning men ingen satt riktigt på uppdraget.

Bilden som ges är att pandemin i huvudsak påverkade hur aktiviteter kunde genomföras vilket i sig fick en effekt på hur många aktiviteter som blev av. Pandemin tycks ha skapat nya sätt för hur dessa aktiviteter kunde ske, men flera intervjupersoner uttrycker att det skapade ett merarbete som sedan inte gav någon utdelning efter pandemins slut

Organisatoriska strategier

Detta avsnitt kommer att handla om de olika strategier som parterna har använt sig av för att hantera de förändrade förutsättningar vi beskrivit ovan.

Fler målgrupper och nya samarbeten som strategi

Samtliga intervjupersoner beskriver hur strukturella faktorer de senare åren medförde hinder för NAD-verksamheten och i intervjumaterialet finns det flera exempel på hur verksamheten försökte tackla dessa hinder. Framförallt, lyfts det fram hur målgruppen för NAD-aktiviteter breddades från att endast innefatta de som var inskrivna i etableringsprogrammet till att omfatta fler målgrupper samt att nya kontaktytor skapades mot nyanlända i etableringen (denna utveckling beskrivs tidigare utifrån årsrapporterna).

Flera av intervjupersonerna beskriver hur de själva och andra har haft en stor tilltro till metoden och verksamheten och inte har velat att verksamheten därför skulle läggas ned. För att undvika att verksamheten skulle läggas ner går det att se hur det skedde en ”breddning av underlaget”. Det går nämligen att utskilja två nya målgrupper som NAD-metoden expanderar gentemot. För det första skedde en formell utvidgning av verksamheten så att den även skulle inkludera samordning av ”tidiga insatser för asylsökande”, så kallade TIA-aktiviteter. Vid sidan om detta skedde även en förändring från Arbetsförmedlingens sida så att även inskrivna i Jobb- och Utvecklingsgarantin (JOB) och Ungdomsgarantin (UG) blev målgrupper för NAD-aktiviteterna. Slutligen skedde även en expansion av föreningssamordnares kontaktytor gentemot den traditionella NAD-målgruppen genom SFI-kurser och liknande där nyanlända i etableringen kunde matchas till NAD-aktiviteter. Dessa nya grupper syftade till att få upp antalet deltagare inom NAD så att de mål som sattes upp kunde uppnås.

Tidiga insatser för asylsökande (TIA) och en ny målgrupp

NAD-samverkan expanderade genom en sammanslagning med TIA 2021. Denna sammanslagning medförde fortfarande en uppdelning mellan de deltagare som hade NAD-aktiviteter och de deltagare som hade TIA-aktiviteter, men samordningen av insatserna gjordes under samma paraply. Efter denna sammanslagning blev TIA-uppdraget mer relevant då flyktingar från Ukraina genom massflyktsdirektivet kunde ta del av TIA-aktiviteter. Så här beskrivs det av en representant från Länsstyrelsen, myndigheten som ansvarade för TIA:

Vårt primära uppdrag rör ju nyanlända flyktingar med uppehållstillstånd. Egentligen om vi ska hårdra det. Men så har vi uppdrag inom ”tidiga insatser”, och då har vi uppdrag med statsbidragen för verksamheter gentemot asylsökande. Så det är en ganska ny målgrupp för oss. Och vi ska då ska verka för samverkan med de idéburna organisationerna, lokalt och regionalt i länet.

Utifrån myndighetens perspektiv beskrivs det som rimligt att slå samman uppdragen under samma samordning då NAD var redan igång. Och även för representanter för idéburen sektor beskrivs det som att det fanns en logik i sammanslagningen:

Från 2017 utvecklades TIA på samma modell, samma utgångspunkt som NAD egentligen. Samarbete med idéburna organisationer, istället för att Länsstyrelsen anställde uppe i sin egna organisation, och så såg vi till att få avtal med idéburna organisationer som drev TIA-arbetet.

Det beskrivs som att det fanns en logik i att sammankoppla TIA-samordningen med NAD-samordningen eftersom det redan fanns en kontaktyta gentemot den idéburna sektorn via NAD och att uppdragen hade liknande mål. Från styrgruppens sida fanns det därför flera incitament för att båda dessa uppdrag skulle skötas inom samma verksamhet. Denna logik fanns det dock inte samma övertygelse för hos de idéburna organisationerna i NAD som arbetade med implementering, då det uppfattades som att det var två skilda målgrupper som sällan kunde ha gemensamma aktiviteter (även om det finns några exempel på sådana):

Ibland vet jag att via [förening] så kunde man ha blandat. Både TIA och NAD. Och det var asylsökande som kom dit och deltar i aktiviteter där det redan fanns

NAD-aktiviteter. Det hade de ofta alltså. Men annars är det... Det är två olika målgrupper.

Bland de idéburna aktörerna som jobbade med implementeringen av NAD, tycks det inte heller ha funnits samma tillit till TIA-uppdraget som till NAD-uppdraget, som många föreningar hade haft i flera år när TIA sammankopplades med NAD. Denna skillnad uttrycks av en representant för Idéburen sektor: ”Men jag tror att vi har känt oss mer grundade i, och trygga i NAD-uppdraget, kontra TIA-uppdraget”.

TIA-uppdraget hade även en annan upprinnelse än NAD-uppdraget då TIA går att direkt spåra till regeringens politik och kan uppfattas som ett direkt myndighetsuppdrag. NAD kommer däremot ifrån ett initiativ från idéburen sektor. Detta medförde bland annat att civilsamhällets funktion som röstbärare och kritisk röst blev svår att kombinera med att ta emot statliga medel för ett uppdrag, vilket uttrycks av en representant för idéburen sektor:

Men den här röstbärfunktionen, den är ju väldigt svårförenlig med att till exempel jobba med TIA och många i civilsamhället motsatte sig nya förslag från den nya regeringen. Men jobbar du då i samordningen och du finansieras direkt från Länsstyrelsen för det, om du då går ut med kritik mot regeringen, som samordnare för TIA, det funkar ju inte. Så din röstbärfunktion är inte det som ryms i det här samarbetet.

Denna spänning mellan att bedriva verksamhet på uppdrag av offentliga myndigheter och upprätthålla möjligheten att kritisera regeringens migrationspolitik blev särskilt påtaglig efter det senaste regeringsskiftet enligt en representant för idéburen sektor:

Men dels så är det ju att TIA-uppdraget, det är ju faktiskt och det är det som vi är väldigt kritiska till våra samarbetspartners från idéburen sektor då. Det är ju ett myndighetsuppdrag. Och att ta ett myndighetsuppdrag som idéburen organisation, det är ju faktiskt att utföra ett myndighetsuppdrag... [skratt] alltså du företräder ju staten i detta uppdrag. Och det i sig blir väldigt komplicerat i samband med maktskiftet. Det senaste maktskiftet nu när det blev organisationer som blev oerhört provocerade utav förändringar i politiken. Och där man faktiskt säger att man inte kan genomföra uppdraget eller man tänker inte genomföra det på det... man blir aktivistisk.

Intervjupersonen menar därför att det finns föreningar inom civilsamhället som mycket väl kan vara passande för NAD-aktiviteter men som inte bör ingå avtal med staten på detta sätt då det strider mot föreningens värdegrund och ”mission”.

Ytterligare en utmaning i samordningen av NAD och TIA var att den målgrupp som blev aktuell för insatser genom TIA föll under det uppdrag som Länsstyrelsen och regionen hade, men inte för Arbetsförmedlingens uppdrag vilket speglades i intervjuerna med Arbetsförmedlingen representanter. Arbetsförmedlingens representanter såg inte någon direkt konflikt med TIA-uppdraget, men då det inte rörde deras målgrupper fanns det heller något direkt engagemang.

Breddad målgrupp inom Arbetsförmedlingens program

Under NAD-samverkans senare år expanderade verksamheten till att även inkludera de individer som var inskrivna i Jobb- och Utvecklingsgarantin (JOB) samt Ungdomsgarantin (UG). Detta var ett initiativ som tycks komma från Arbetsförmedlingens sida då de såg att behovet för NAD-aktiviteter även fanns hos de inskrivna i dessa program, och då med en betoning på de som redan hade varit i etableringens tvåårsprogram. Detta beskrivs som en breddning av målgruppen som ska hjälpa målgruppen att komma ut i arbetslivet i större utsträckning och en representant för Arbetsförmedlingen uttrycker det som:

I den bästa av världar så fixar ju sig allt under etableringens första två år. Går de vidare till jobb eller studier, de slipper ha med Arbetsförmedlingen att göra. Men i många fall så fixar det inte sig, utan de här sökande fortsätter delta i andra program, som till exempel jobb- och utvecklingsgarantin. Eller ungdomsgarantin om de är ungdomar. Och även då kvarstår behovet, när det gäller NAD.

Arbetsförmedlingens representanter pekar också på andra projekt där de hade kombinerat långtidsarbetslösa och nyanlända, där resultaten hade varit positiva. Från Arbetsförmedlingens sida uttrycks det att det fanns en logik att expandera NAD genom att inkludera de som var inskrivna i Arbetsförmedlingens andra program. Bland annat menar man att de som kommer som nyanlända ofta kan ha många problem att ta itu med, som att få

i ordning sitt liv eller posttraumatisk stress, och därför inte hade möjlighet att kunna delta i NAD-aktiviteter under etableringsprogrammets två år. Det uttrycks även att Jobb- och Utvecklingsgarantin ”har blivit den nya etableringen” eftersom de som är inskrivna i etableringsprogrammet men som inte får arbete under dessa två år blir inskrivna där.

Det verkar dock som att den logik som Arbetsförmedlingens representanter uttrycker kring att inkludera inskrivna i dessa program inte uppfattades av idéburna organisationer på samma sätt. Det verkar som att det fanns en viss oklarhet kring vilka som faktiskt tillhörde NAD-aktiviteternas målgrupp efter denna expansion, vilket uttrycks av en representant för idéburen sektor:

Då började man prata om andra målgrupper, långtidsarbetslösa, unga. Som inte nödvändigtvis behövde ha en bakgrund som nyanlände [---]. Så det blev också väldigt svårt att navigera för mig, och jag tror för alla. Jag fick frågan av flera samordnare när jag började: ”Men vilka är våra målgrupper?”.

Även om man från idéburen sektor accepterade breddningen av målgruppen kunde det ibland bli missförstånd bland föreningarna:

Och sen så har vi den här breddningen av målgrupper, där man då inte riktigt förstod ”Jaha, men kan det här vara erbj... folk som är födda i Sverige och pratar god svenska. Ska vi... Är det också en NAD-målgrupp? Ok? Men de är långtidsarbetslösa, liksom, så Sven, 59, är han också ok?”

Förutom att det fanns en viss förvirring kring vilka som tillhörde målgruppen för NAD fanns det även intervjupersoner som uttrycker att det fanns en viss problematik att arbeta med inskrivna i Jobb- och Utvecklingsgarantin på detta sätt. Som vi tog upp tidigare hade Arbetsförmedlingen förändrat sitt arbetssätt från att vara mer individorienterat till att bli mer ärendeorienterat vilket syntes särskilt i relation till individer inom Jobb- och utvecklingsgarantin samt Ungdomsgarantin. Representanter för Arbetsförmedlingen uttrycker att matchningen gentemot deltagarnas intressen var enklare att genomföra inom etableringsprogrammet då de genomförde djupintervjuer med de inskrivna och lärde känna dem på ett annat sätt.

Ytterligare en utmaning med breddningen av målgruppen inom Arbetsförmedlingens program var att, precis som Arbetsförmedlingen inte hade ett formellt intresse eller ansvar för asylsökande, ingick inte individer

inom Jobb- och Utvecklingsgarantin samt Ungdomsgarantin i Länsstyrelsens uppdrag.

Flera kontaktytor mot nyanlända i etableringen

På grund av svårigheten att få nyanlända matchade till föreningsaktiviteter från Arbetsförmedlingens sida började man inom ramen för NAD att försöka hitta andra kontaktytor mot målgruppen. Det är egentligen ingen breddning av målgruppen utan snarare ett sätt att arbeta runt Arbetsförmedlingens matchningsfunktion, samtidigt som målgruppen fortfarande bestod av nyanlända inom ramen för etableringen. Detta beskrivs av en representant för en offentlig organisation:

Och sen i NAD så har det varit så, som jag sa förut, att det har studsat runt var det inte funkade med Arbetsförmedlingen. Och när det inte har gjort det så har man haft en samordnare där som ”jaha, hur ska jag göra nu då? Ja, då kan man jobba med kommunen istället för de finns ju på SFI”. Och då kan man, jag tänker att man började... ”Integration i föreningar” det var ju lite vilande några år, det var ju det vi jobbade med innan.

Detta behov av att komma förbi handläggarnas matchning bekräftas även av representanter för idéburna organisationer:

Och det vet jag att vissa av mina kollegor har inte alls möjlighet att ha kontakt med sina handläggare hos AF, så de var tvungna att köra själva [---]. Alltså att improvisera. [---] Jo, jag vet att det var en som var i, [TIA-samordnare], som var tvungen att gå till SFI-skolorna liksom. Kunna hitta deltagare där, bland annat.

Bland Arbetsförmedlarna är det osäkert hur de ställer sig till denna strategi då det inte nämns i intervjuerna med dem.

Effekten av breddningen av NAD

NAD-metoden har genomgått flera expansioner rörande målgruppen vilket kan förstås som strategier för att kunna hålla NAD-samordningen levande trots den minskade antalet inskrivna i etableringsprogrammet. Dessa

expansioner har upplevts som rationella och motiverats av synergieffekter, att kunna utnyttja den struktur som redan byggts upp genom NAD-samverkan för att arbeta med nya målgrupper. Dock skapade också expansionen en form av osäkerhet kring hela samverkan då flera av de målgrupper som ingick i NAD-samverkans sista år inte ingick i alla samverkansparters målgrupper och uppdrag. Vissa av expansionerna har uppfattats som rationella utifrån ett styrningsperspektiv, medan det utifrån ett implementeringsperspektiv har upplevts som förvirrande eller skapat en osäkerhet. Flera uttrycker också att de upplever att expansionerna har medfört att NAD har expanderat bortom det som det en gång var, och bortom den NAD-metoden som etablerats när det funkade som bäst.

Detta uttrycks på lite olika sätt av flera intervjupersoner. Dels kan man se det som att man tappar den gemensamma bilden av problemet och målsättningen:

För att när man antingen breddar målgruppen så mycket att det slutar vara en målgrupp eller inte riktigt har samma målsättningar eller har samma idé om problemet. Frågan är då varför man ska samverka, samverkan är inte ett självändamål, partnerskap är inte ett självändamål. Utan det handlar om hur det faller ut (representant för idéburen organisation).

Man betonar också problemet att konstant anpassa metoden till nya förutsättningar: ”Sen kan man ju fundera på om man har anpassat sönder sig till slut, när vi nu är där vi är liksom”. Kärnan i metoden kan på så vis gå förlorad menar en intervjuperson från offentlig sektor:

Man behöver hela tiden omvärdera sin... sin verksamhet. Det tror jag också hade varit en lärdom i NAD. [---] Tänka mer såhär ”vad är kärnan av NAD?”. Är det liksom just att jobba med nyanlända eller är det liksom något annat som är kärnan? Är det någon metodik som är kärnan som går att applicera på annat? Vad är det vi ska förvalta, vad är det unika med NAD liksom?

De NAD-expansioner som har genomförts har sammantaget skapat en samverkan där de olika parternas målsättningar inte varit motstridiga i sig, men där det inte heller funnits en direkt konsensus kring vad samverkan skulle åstadkomma. NAD beskrivs ha gått ifrån sin ”kärna”. De synergieffekterna som eftersöktes genom att koppla de nya målgrupperna till den redan existerande NAD-strukturen, uttrycker inte intervjupersonerna ha

uppstått. Snarare pekar flera, och då framförallt utifrån ett implementeringsperspektiv, på att de olika målgrupperna har skapat en förvirring kring vem som skulle matchas till aktiviteterna. Gällande relationen mellan NAD och TIA upplevs dessutom de två målgrupperna som i behov av olika former av aktiviteter.

Intervjupersoner uttrycker utifrån ett styrningsperspektiv att man ”gapade efter mycket” men att det i slutändan inte ”bidde någonting”. Samtidigt finns det röster för att de förändringar som NAD gjorde inte var tillräckligt omfattande snarare än att de var för omdanande: ”Alltså, man har varit ganska bekväm i den modellen som ändå funkade under många år. Och sen när det liksom inte riktigt funkade de senare åren, då har man inte riktigt orkat skruva på det fullt ut”.

Från idéburen sida har man i samma anda varit kritisk till att NAD på många sätt fortsatte med samma metod och strategi trots det minskade antalet deltagare. En intervjuperson menar att föreningar hade blivit lite bekväma med att ha uppdraget att samordna aktiviteter vilket resulterade i förenklade arbetssätt som inte alltid var till målgruppens fördel:

Men jag tror att då kan du stoppa in kanske femton stycken nyanlända i en aktivitet, så ”Check på det, det var ju skönt”. Nu vet jag att det låter illa men... och det är inte meningen heller, så. Det kan vara sådana tendenser, det finns nog där också, så.

En intervjuperson menar att det hade krävts en viss rotation hos de samordnande föreningarna så att implementeringen kunde fortsätta utvecklas mot nya föreningar och nya aktiviteter.

Det offentliga sorti och de idéburnas lojalitet

Utifrån Hirschmans (2008) teori kring sorti, protest och lojalitet går det att se att representanter för de offentliga aktörerna och för idéburen sektor resonerar på två olika sätt kring vad som kan göras för att bemöta de hinder som finns, där de offentliga i vissa lägen förespråkar och använder sorti medan föreningarna förhåller sig mer utifrån lojalitet.

Att de offentliga parterna kan förespråka en sorti kan förstås utifrån att de har en verksamhet som bygger på en årlig budget och årliga regeringsbrev

vilka de måste förhålla sig till. I dessa verksamheter finns det därför en vana och en förberedelse på att med kort varsel ställa om verksamheten: ”Nej, vi har ettåriga budgetar. Vi får regleringsbrev [---] och sen så har vi ju uppdrag på årsbasis. Så vi kan ju sällan lägga på längre.” Regleringsbreven anger också organisationens prioriteringar menar intervjupersonen. Utöver ettåriga budgetar tillkommer en praxis av att arbeta i projekt särskilt inom integrationsområdet som påverkar möjligheten att tänka långsiktigt inom offentlig sektor menar en representant för offentlig sektor:

För det är ju liksom integrationsfältet är ju så extremt projektifierat. Allt är ju projekt. Och att hela tiden så finns det ju liksom en, någon slags grundinställning om att det här är temporärt problem vi ska lösa i projekt. Men det som har varit utgångspunkten i Partnerskap Skåne, att det här är inte ett projekt, det ska inte vara ett projekt. Vi gör projekt i detta för det är så, det är där finansieringen finns.

Myndigheternas årliga regleringsbrev och ”projektifieringen” av integrationsinsatser medför att den verksamhet som en myndighet bedriver ofta kan läggas ner med kort varsel då den är avhängig om verksamheten ingår i deras uppdrag. Att myndigheterna har haft ettåriga budgetar har medfört att NAD i förlängningen också har haft ettåriga budgetar och där idéburen sektor har behövt ”docka in” i myndigheternas logik. Dock uttrycker samtidigt representanter från idéburen sektor att denna årliga förhandling om budgeten inte alltid uppfattats av föreningarna som ett osäkerhetsmoment för projektets fortsättning: ”Det har ju folk glömt bort. [---] Så man har ju vant sig vid att det kommer nya pengar. [---] så tas det för givet, så.”

Myndigheternas sorti sker stegvis och på olika sätt. Från Arbetsförmedlingens sida ser vi en sorti i termer av att det blir svårare och svårare att få till matchningar. Från Region Skåne sker sorti från Partnerskap Skåne och slutligen från Länsstyrelsen sker sorti genom nedläggning av Partnerskap Skåne.

Sorti från NAD går inte att finna i intervjuerna med den idéburna sektorn där det snarare målas upp hur de försökte skapa nya arbetsätt för att kunna fortsätta med NAD-verksamheter trots det sjunkande antalet inskrivna i etableringsersättningen eller andra insatser. Exempel på en sådan åtgärd är hur vissa föreningssamordnare försökte hitta nya kontaktytor för att matcha

nyanlända genom SFI. I de två expansionerna (JOB och UG respektive TIA) av målgrupperna kan vi se de offentliga aktörernas uttryck för lojalitet genom att försöka hålla metoden vid liv.

För Nätverket som sammanordnande part i NAD tycks empirin tyda på att det fanns en underförstådd förväntan på att de skulle hålla ihop samverkan och ordna finansieringen för åren framöver. Detta stod i viss mån i konflikt med Nätverkets andra uppdrag och tog ”resurser och syre från vad Nätverket ska göra”. Därigenom går det att förstå Nätverket som i en lojalitetskonflikt. Då det inte verkar ha funnits någon annan aktör som kunde axla samma roll blev sorti inte riktigt möjligt utan att risker hela projektet och samverkan.

Överlag verkar myndigheternas byråkratiska logik ha möjliggjort ett handlingsutrymme där sorti har varit en möjlighet vilket har lämnat idéburen sektor i en position att på grund av lojalitet hålla ihop samverkan. Att få ihop en samsyn bland alla dessa parter beskrivs som en svårighet till exempel från en representant för idéburen sektor:

Oavsett hur politiken ser ut så måste man ha förståelse att Länsstyrelsen har ett visst uppdrag, Arbetsförmedlingen har ett visst uppdrag, idéburen sektor utifrån alla sina mångfald har sina olika uppdrag. Det tror jag har varit en ögonöppnare för många, och en förståelse vi kan inte ta saker och ting för givet, vi måste sätta det i ett sammanhang. Vad har vi själva för incitament för att göra olika insatser?

Arbetsförmedlingens sorti blir särskilt påtaglig i NAD då myndigheten har en viktig roll även i implementeringen av metoden och inte enbart i styrningen och finansieringen, i alla fall utifrån representanter för idéburen sektors perspektiv:

Jag är lite rädd för att det bara är [AF-samordnaren] som bär frågorna internt och då är det inte lätt i den stora Arbetsförmedlingsorganisationen. Jag vet inte hur förankrat det egentligen har varit i Arbetsförmedlingen, om [AF-samordnaren] har gjort det med bravur, lappat och lagat och hittat olika lösningar och så vidare.

Hirschmans sista möjliga strategi i samband med missnöje i organisationer, *protest*, finns det inte många uttryck för i intervjuerna. Protest sker säkert i kontinuerlig form i förhandlingar om budget och i styrningen samt i implementeringen. Vi har delvis sätt det i hur handläggare för

Arbetsförmedlingen kan ha kämpat inom sin egen organisation för att kunna arbeta med NAD. Endast en representant för idéburen sektor uttryckte att de önskade påverka utformningen av NAD, men att det vid det tillfället visade sig var för sent:

I och med liksom beskedet att det skulle läggas ner blev det tydligt att det fanns en hierarki. Det var mycket samtal på chefsnivå och vi blev inte informerade. Vi fick inte vara delaktiga i samtalen och vi fick inte komma med inputs och sådant förrän det var för sent. För då var det som att vi hade väntat på olika möten och besked och sådär i flera månader. Och sen så var det i början på hösten... eller mitten av hösten som vi fattade liksom, ”men nu är det för sent för att vi ska hinna göra något”. Och då var det som att ”men, varför gjorde ni inget då”. Eller såhär, ”men vi har ju väntat på att det skulle pågå någonting på en annan nivå, liksom, som inte vi fick vara med på, liksom”.

Citatet ovan kan förstås utifrån en vilja att protestera, framförallt gentemot den nedläggning som var stundande, men som inte får gehör eller att det inte gavs tillfällighet att protestera, enligt intervjupersonens perspektiv.

Arvet efter NAD

Även om intervjupersonerna uttrycker en frustration och osäkerhet kring hur NAD-samverkan och metodens implementering under de senaste åren försvårades finns det samtliga en känsla av att NAD-metoden i grunden är en bra metod. Många av de som varit med i samverkan under större delen av de tio åren, lyfter fram hur mycket som har åstadkommit med metoden. Så här uttrycker en representant för en offentlig organisation:

Ja, det är ju det här med samverkan. Det fungerar bra, det har varit en bra verksamhet, men femton år är en ganska lång tid när... Egentligen är det ju otroligt att med så många parter och aktörer att det har fungerat i så många år. Alltså vi får vara glada och tacksamma för det tänker jag. Men nej, nu är det andra tider. Vi får hitta nya former helt enkelt.

En representant för idéburen sektor pekar också på NAD-metodens ”impact”:

Man kan väl säga att fram någonstans till och med 2017 [---] då var det ju egentligen så att NAD var ju en otrolig framgångssaga och man var väldigt stolt över NAD. Framförallt Region Skåne tyckte att det här var en väldigt fin verksamhet. Och då var det ju till och med så att vi åkte ju runt och presenterade det här arbetet för massa olika sammanhang inom Skåne, utanför Skåne, internationellt och så. Och då var ju regionen en part i det, regionen var ju med och presenterade och var stolt över det här. Och så klart också Länsstyrelsen.

Med denna bild av ett viktigt bidrag kommer också en ledsamhet kring att NAD lagts ner som beskrivs av en representant för det offentliga: ”Så det är ju verkligen tråkigt att det lades ner. Den enda satsningen Sverige har någonsin gjort när det gäller integration, det är det här. Så kan jag sammanfatta det.”

NAD-metoden har skapat ett klimat, menar även en av intervjupersonerna från idéburen sektor, där det blivit legitimt för föreningarna att samverka med de offentliga aktörerna på ett sätt som inte sågs som möjligt eller nödvändigt innan:

Vi behöver hjälp. Vi behöver samarbeta. Och då byggdes det upp en samverkan med andra idéburna organisationer, exempelvis Rädda barnen har vi jobbat

väldigt nära. När NAD kom till så blev det också en liksom, då såg jag ju fördelarna i att... Vi vill vara med att bidra, vi förstod att en del, en hel del utav de, målgruppen för NAD, skulle vara intresserade av [våra] föreningar. [---] Men det har varit en kultur ibland inom [våra föreningar] att "nej, men vi sköter oss bäst själv. Vi ska inte hålla på med samverkan. Det här borde vi lösa själva. Vi ska ta det". Men jag tycker att den har verkligen förändrats senaste åren, där vi är mycket mer öppna och verkligen kan ta emot stöd från andra håll, och vi kan bidra med våra sakfrågor helt enkelt. Så att jag tycker att NAD, visst det var flyktingsituationen som började öppna upp dörrarna, men NAD gav det liksom, det blev mer legitimt. Det blev väldigt naturligt att samverka.

Intervjupersonerna tar upp hur NAD-metoden ("när den funkade") gav väldigt mycket och det finns även en önskan att delar av detta kan bäras med i kommande samverkan gällande integration. NAD har också visat att det går att samverka för att man har "vågat" att pröva metoden och det har skapat större tillit mellan parterna menar en intervjuperson från offentlig sektor:

Vad man kan lära sig? Ja, men att våga pröva [skratt]. Att våga samverka på riktigt. Jag vet att nu när vi har pratat under året som att det har varit plågsamt med översynen och nedläggningarna här. Men det har ändå kommit fram det här med många idéburna som lyft till oss att den ömsesidiga tilliten mellan Länsstyrelsen och de idéburna är inte självklar. Men det har det varit [i NAD]. Och det bär ju med sig respekt framåt hur vi ska liksom kunna mötas på så vis framåt också. [---]. Vi har utvecklats tillsammans. Att vi är ömsesidiga parter på samma nivå. Tänker jag.

Det finns hos alla intervjupersoner en önskan att bära med sig de positiva delarna av NAD-samverkan in i framtida insatser och samverkan, även om det finns viss variation kring vad som var positivt i NAD.

NADs framtid

Flera tar upp att behovet av integrationsinsatser kvarstår även efter att NAD läggs ner:

Men då kanske man hade fått lägga metoden åt sidan och gå tillbaka till att titta på "jaja, men vi tror väl fortfarande att det är viktigt att nyanlända får en väg in

i föreningslivet och fler människor också”, eller fler grupper [---] Att då hade man kanske kunnat liksom titta på det och liksom titta på de erfarenheter som vi har gjort och hittat något nytt sätt. Och det kanske vi kommer till. Vi är verkligen bara precis efter någon slags avveckling nu (representant för myndighet).

Detta kan tolkas i termer av att problemet som NAD var ett svar på, det vill säga att nyanlända har svårt att hitta till arbetslivet och in i samhället, finns fortfarande kvar. Även lösningen som NAD erbjöd, att erbjuda nyanlända en föreningsaktivitet, är fortfarande aktuell. Det är formen för samverkan som behöver förändras. En annan intervjuperson pekar på att etableringen kan bli större igen och skapa bättre förutsättningar för samverkan:

Det vi ska bära med oss är att behoven kvarstår. Alltså, så är det. Behoven från sökande kvarstår. Och det vi ska bära med oss är att om etableringen blir större, om det inkluderar kärleksinvandrare nästa år, så ökar behovet snarare än minskar. Så det innebär helt enkelt att detta ska ses som en tillfällighet att man har lagt ner, man behöver tänka om och kommer tillbaka. Behovet kvarstår, så är det. Det är mitt budskap (representant för myndighet).

En del menar vidare på möjligheten att använda metoden gentemot andra målgrupper men eventuellt i andra samverkanskonstellationer:

Nej, men det kan ju bli lite andra målgrupper i detta. [---] Nu blev de så naturligt att det blev den målgruppen, men det finns ju andra utanförskapsgrupper som man skulle kunna jobba med i en NAD-variant helt enkelt. För jag menar utanförskapet finns ju och det växer ju hela tiden, så där tror jag säkert att det skulle kunna finnas öppningar med möjligheter att göra lite mer. [---] Det är inte säkert att Nätverket har någon roll, utan det kan ju ske på ett lokalt plan istället (representant för idéburen organisation).

De lärdomar som intervjupersonerna tar upp pekar på flera olika sätt som NAD-metoden, eller delar av den, kan användas vidare, men pekar samtidigt på olika tänkta former och däribland att föreningar ska kunna få bidrag mer direkt för att jobba med integrationen av nyanlända på samma sätt som flera föreningar får bidrag för TIA-verksamhet.

Intervjupersonerna är relativt ense om att ifall en NAD-metod, eller en metod som liknar NAD, ska kunna tillämpas i framtiden behöver den

genomgå stora förändringar. Det talas om en ”nollställning” eller ett ”NAD 2.0” som skalar av de delar som uppfattas som svagheter. Dessa omställningar kan kopplas till att några av intervjupersonerna menar även att en del förändringar som skett inom NAD-samverkan egentligen mest har skett för att bevara NAD och inte för att det är bäst för målgruppen. NAD har haft ett gott rykte och har haft några goda år med resultat som varit positiva, men att det inte finns något självändamål att upprätthålla den strukturen om behovet av den försvinner:

Strukturen fick liksom äga allting och det blev nästan som att man försvarade själva strukturen, som en gång tror jag verkligen hade ett jättegott syfte och jättegoda utfall för målgruppen. Men att man gick lite vilse i det här ”nu ska vi vara såhär, man kan ju inte lägga ner samverkan”. Medan jag är ”absolut kan man”. Man kan liksom stänga och dra lärdomar, man kan stänga ett typ av avtal eller gå ur en typ av partnerskap och gå in i något annat. Så det tror jag är en jättestor lärdom, jag hoppas att kanske andra drar den också, för jag tror att det är väldigt sundt att liksom inte se samverkan och det här att det offentliga finansierar det idéburna, det i sig kan ju leda till något gott men det är inget självändamål. (representant för idéburen organisation).

Det finns en kritik gentemot att NAD har tillskrivits ett självändamål. En intervjuperson från den idéburna sektorn påpekar hur NAD endast har ett värde så länge behovet kvarstår, men att det inte är något som ska institutionaliseras till att bli permanent verksamhet. Samtidigt menar andra att NAD-metoden är något som borde bli mer befäst. En representant för den idéburna sektorn tar upp hur den skulle kunna fungera så som ”friskvårdstimmen”, en förankrad tid som ger ”rätt” till föreningsaktivitet, något som skulle vara lättare att implementera. Intervjupersonen tar upp hur det för NAD-modellen troligen hade behövts en nationell implementering och att det behöver vara mer statligt förankrad då etableringsprogrammet är del av en statlig myndighet.

Slutsatser och diskussion

Samverkan och att överbrygga olika logiker

Resultaten av denna studie pekar på en del lärdomar som går direkt att koppla till våra tidigare utvärderingar. Redan under den tidsperioden där samverkan i NAD fungerade som bäst, noterade vi ett antal spänningar mellan en idéburen logik och en myndighetslogik som behövde hanteras i projektet. Det krävde ett omfattande arbete att mötas halvvägs och en vilja att kompromissa. I vår rapport (Jönsson & Scaramuzzino 2016) presenterade vi en modell för hur de olika logikerna tedde sig som kan vara värd att reproducera här (se tabell 1):

Tabell 1. Spänningar i samverkan utifrån olika logiker

Dimension	Position I	Position II
Syn på integration	Integration i samhället	Etablering på arbetsmarknaden
Syn på föreningslivets bidrag till integration	Något utöver etableringsplanen (guldkant)	En del av (förlängning av) etableringsplanen
Matchning av vad?	Matchning av aktivitet med individens intressen (till exempel hobby)	Matchning av aktiviteten med gruppens behov (till exempel språk)
Matchning hur?	Individuell matchning	Gruppmatchning
Aktiviteternas kännetecken	Frivillighet, flexibilitet	Schemaläggning
Konflikthantering	Kommunikation	Struktur
Formalisering av metoden	I individer och positioner	I mallar och riktlinjer
Resurser	Ett bidrag till föreningens aktiviteter	En ersättning för kostnader i samband med NAD-aktiviteten
NADs mervärde	Engagemang, integration i förening	Bättre etablering

Källa: Jönsson & Scaramuzzino 2016

Tabellen visar hur position 1 som ligger närmare den Idéburna logiken och position 2 som ligger närmare en myndighetslogik potentiellt kan skapa spänningar i samverkan som behöver hanteras om inte den ena parten eller den andra ska bli koopterade till motpartens agenda. Samverkan, så som den definierats i denna rapport, kan bara fungera om parterna hittar ett sätt att arbeta som blir en mellanväg mellan positionerna.

Position 1 kan utifrån ett idéburet perspektiv förstås som ett uttryck för det civila samhällets *särart* i relation till myndighetslogiken. Det är ett uttryck för den idéburna sektorns sätt att organisera sig och förstå sitt uppdrag och som skiljer den från de offentliga myndigheterna som de ska samverka med. Våra utvärderingar pekar på att *mervärdet* av NAD-aktiviteterna så som det förstås av deltagarna själva, går direkt att koppla just till denna särart hos de idéburna aktörerna (Jönsson & Scaramuzzino 2022).

Detta till trots kan vi se i denna studie hur samverkan så som vi definierar den i vår utvärdering blir allt svårare att upprätthålla. Vi kan bland annat se hur avståndet mellan den idéburna sektorns och Arbetsförmedlingens sätt att arbeta ökade under projektets tid, främst på grund av förändringar hos Arbetsförmedlingen. Att Arbetsförmedlingens handläggare fick ett större avstånd till målgruppen påverkade möjligheten att överbrygga spänningen kring dimensionerna ”matchning av vad?” och ”matchning hur?”. Den individuella matchningen av den nyanländes intressen med en föreningsaktivitet, som ligger närmare den idéburna logiken, blev allt svårare. Detta lämnade så klart mer utrymme åt en myndighetslogik med gruppmatchningar utifrån Arbetsförmedlingens förståelse av gruppens behov. Detta är något som troligen underlättades av att deltagarna själva upplevde att de var tvungna att komma in på arbetsmarknaden snabbare när deras uppehållstillstånd blev mer villkorade.

Vi ser en liknande utveckling kring dimensionerna ”syn på integration”, ”syn på föreningslivets bidrag” och ”NADs mervärde”. Arbetsförmedlingens allt tydligare betoningen på aktiviteternas potentiella arbetsmarknadsanknytning, i linje med en myndighetslogik, skapade en större klyfta gentemot den idéburna sektorns betoning på samhällsintegration, engagemang och deras förståelse av NADs mervärde som integration i förening.

Svårigheten att upprätthålla den idéburna logiken och position 1 i samverkan, berodde inte enbart på Arbetsförmedlingens ändrade sätt att

arbets utan också på målgruppens utveckling över tid. Vi ser dels minskade volymer av nyanlända vilket enligt många skapade sämre förutsättningar för NAD-metodens implementering. Här finns flera möjliga tolkningar av mekanismerna bakom denna utveckling. Å ena sidan, kopplat till Arbetsförmedlingens uppdrag, kan vi tänka oss att färre nyanlända ledde till omprioriteringar för myndigheten där uppdraget som NAD byggde på blev mindre viktigt, vilket i sin tur försvårade samverkan. Å andra sidan är det också möjligt att färre nyanlända skapade ett mindre underlag för aktiviteterna. Detta förutsätter dock att enbart en liten andel av målgruppen var intresserad eller lämpade sig för NAD-aktiviteterna i och med att långt ifrån alla nyanlända har även tidigare omfattats av NAD. Bortsett ifrån volymerna ser vi också en mer ”kvalitativ” förändring hos målgruppen där anhöriginvandringen fick ett större utrymme, en grupp som eventuellt hade mindre behov av föreningsanknytning i och med att de kom till en redan relativt etablerad kontext. Vi ser också över tid en ökad otrygghet hos målgruppen på grund av mer tillfälliga uppehållstillstånd, vilket gjorde behovet av direkt arbetsmarknadsanknytning i aktiviteterna större. Detta kan ha ett större relevans åt myndighetslogiken i samverkan.

Det vi ser genom intervjuerna i denna studie är att avståndet mellan positionerna blev allt svårare att överbygga något som samverkan förutsätter. Den idéburna logiken blev allt svårare att förena med myndighetslogiken i samverkan, vilket gjorde att myndighetslogiken blev mer dominerande, inte minst som ett sätt att kunna fortsätta att implementera NAD-metoden. Detta kan förstås som att inslag av kooperering blev mer påtagliga i samverkan med konsekvensen av att de idéburna organisationernas särart blev allt svårare att upprätthållas i samverkan.

Asymmetriska relationer och politiska förändringar

Vi ser i samverkan även olika förhållningssätt till att möta de utmaningar NAD står inför. Från den idéburna sektorns perspektiv verkar det ha funnits en strategi att dels utveckla nya kontaktytor mot den ursprungliga målgruppen (SFI, folkhögskolor), dels arbeta med nya målgrupper för NAD-metoden (långtidsarbetslösa) och dels erbjuda bredare informationsinsatser riktad till en större population (NAD-info). De senare expansionerna verkar

inte ha initierats av de idéburna organisationerna men inkluderades som del av NAD-samverkan. Även om denna utveckling var tänkt att skapa synergieffekter, skapade den en alltmer komplex struktur att navigera som var också resurskrävande.

I och med myndigheternas olika sakpolitiska uppdrag och ansvarsområden, skapade de nya verksamheterna också en fragmentering av samverkan och mer komplexa samverkansrelationer, särskilt för Nätverket som hade en samordnande funktion. Denna komplexitet pekar på att, även om vi kan prata om en särskild myndighetslogik i samverkan, har varje myndighet sitt uppdrag, sin policy att implementera och sin syn på samverkan. Spänningar i samverkan kan på å vis uppstå även på grund av att samverkan involverar myndigheter med mycket olika uppdrag och krav som måste bemötas, eller för att uppdragen är starkt överlappande vilket kan leda till konkurrens. Denna komplexitet behöver Nätverket hantera främst på styrningsnivå där synergieffekterna ter sig små. På implementeringsnivå verkar dock detta skapat färre problem då de involverade parterna är färre.

Nedanstående tabell (Tabell 2) kan illustrera hur expansionerna har upplevts av de olika parterna.

Tabell 2. Samarbetspartnernas förhållningssätt till tre olika målgrupper och uppdrag

	Etablering	TIA	JOB och UG
Arbetsförmedlingen	Det ursprungliga uppdraget: efterhand mindre	Ej målgrupp	Den nya etableringen
Länsstyrelsen/ Partnerskap Skåne	grupp, lägre prioritet	Statligt uppdrag	Ej målgrupp
Idéburna aktörer	NAD-metodens kärna: efterhand behov av nya kontaktytor	Osäkerhet kring effekt på röstfunktionen	Osäkerhet kring vilka som ingår i målgruppen

Här ser vi en komplex struktur med tre olika målgrupper och där parterna förhåller sig olika till dessa och huruvida de ingår eller är förenliga med deras

huvuduppdrag. Denna ökade komplexitet kan vara en förklaring till varför det är svårt att se ett samförstånd kring NAD-metodens kärna, trots att samtliga expansioner av målgruppen för NAD har upplevts som rationell från parternas sida.

För att förstå den idéburna sektorns benägenhet att anpassa metoden och sitt arbetssätt till de förändrade förutsättningarna, kan det vara viktigt att beakta de olika parternas förutsättningar i samverkansrelationerna. När det offentliga och det civila samhället ska samverka, särskilt i länder med en välutvecklad offentlig sektor, sker detta ofta i asymmetriska relationer, det vill säga att offentliga myndigheter har bättre förutsättningar att styra sin motpart än vice versa. Det blir tydligt i NAD att de idéburna aktörerna behövde ofta anpassa sitt sätt att arbeta gentemot offentliga myndigheter efterhand som förutsättningarna förändrades både på styrningsnivå och på implementeringsnivå. Denna anpassning kan också förstås som mer påtaglig allt eftersom NAD-samverkan gick mer och mer mot en myndighetslogik så som vi beskrev innan. För NAD skedde anpassningarna både i form av en formalisering av metoden i riktlinjer och manualer och i en anpassning till nya kontaktytor, nya målgrupper både över tid och geografiskt efter lokala förutsättningar.

Av intervjuerna att döma ter sig lojalitet som de idéburna organisationernas mest använda strategi även om inslag av protest och försök att påverka förutsättningarna fanns också. Vi kunde i materialet inte se några tydliga tendenser för sorti från den idéburna sektorns representanter på styrnivå. Myndigheterna visar också på lojalitet särskilt hos särskilda individer och positioner där det fanns tydliga försök att överbrygga den ökade klyftan mellan logikerna vi beskrivit ovan. Här är det också rimligt att tänka sig att protest använts uppåt i organisationen, till exempel hos chefer, för att skapa det handlingsutrymme som krävdes för att kunna implementera metoden. Dock är det påtagligt hur sorti blev allt mer lösningen för myndigheterna, det vill säga att efterhand begränsa och lämna samverkan.

Den asymmetriska relationen är också en konsekvens av att myndigheterna i sin byråkratiska struktur är politiskt styrda och begränsade i sitt ansvarsområde och har på så vis ett mindre handlingsutrymme för att anpassa sig till de förändrade förutsättningarna. De politiska förändrade förutsättningarna implementeras snarare genom dessa myndigheter som får nya direktiv att förhålla sig till i samverkan. Både de migrationspolitiska och

integrationspolitiska förändringarna påverkade myndigheternas förhållnings-sätt till NAD och dess inramning av problemet. Här framstår offentlig sektor i samverkan med idéburen sektor på regional nivå som relativt oflexibel i relation till sitt uppdrag, men föränderlig i organisering och ansvarsområde. Idéburen sektor framstår istället som relativt stabil i sitt uppdrag men flexibel och anpassningsbar i sin verksamhet.

Anpassningsbarheten gäller dock inte alla idéburna organisationer. Det är tydligt att en del organisationer blev alltmer kritiska till samverkan ju mer man uppfattade den statliga migrations- och integrationspolitiken som restriktiv. Detta gällde främst TIA-uppdraget som till skillnad från NAD var ett direkt statligt uppdrag och saknade en tydlig förankring inom den idéburna sektorn. För en del idéburna organisationer blir protest alltmer en viktig strategi. Mångfalden av perspektiv inom den idéburna logiken blir här tydlig. Mer ”värderingsdrivna” organisationer fick allt svårare att samverka med offentlig sektor än ”verksamhetsdrivna” organisationer. För den första gruppen blev konflikten mellan det egna uppdraget och värdegrunden för stor, vilket skapade spänningar som Nätverket som samordnade organisationer behövde hantera.

Mellan samverkan och implementering av offentlig policy

En utmaning för att förstå och diskutera förutsättningarna för att NAD-metoden ska kunna fortsätta implementeras i någon form är att NAD har fått lite olika betydelser och innehåll över tid. I en snävare definition kan vi förstå NAD som en metod för integration av nyanlända genom att erbjuda föreningsaktiviteter inom ramen för en etableringsplan. Denna är den ursprungliga definitionen och återfinns i Nätverkets metodbok (Nätverket 2018a). I en vidare betydelse skulle vi kunna definiera NAD som en metod för att bidra till integration för vilken grupp som helst som befinner sig i någon form av utsatthet och som omfattas av en offentlig organisations uppdrag. Här har vi två exempel där NAD-modellen har använts gentemot Asylsökande (TIA) och långtidsarbetslösa (JOB-UG). Ytterligare en definition skulle vara en metod för att i samverkan med offentliga myndigheter öka engagemanget av grupper som inte hittar till föreningslivet

och idéburen sektor. Här har vi exemplet med NAD-info och andra breda informationsinsatser i samverkan med till exempel kommunala förvaltningar och SFI.

Vad utvecklingen av NAD pekar på är att samverkan mellan den idéburna sektorn och offentliga myndigheter förutsätter överbyggande av olika logiker. Utifrån de idéburna organisationernas perspektiv handlar NAD, oavsett hur det definieras, att hitta till målgrupper som de själva har svårt att nå. Nyanlända är ett tydligt exempel här. Som nya i landet möter de oftast först myndigheter och etniska organisationer/nätverk (Scaramuzzino 2012). Steget ut i resten av civilsamhället för nyanlända är inte lätt men skulle kunna underlättas av samverkan med de myndigheter som ansvarar för målgruppen. Andra tänkbara grupper skulle kunna vara unga som varken arbetar eller studerar, långtidsarbetslösa med mera. Detta kan ses som utgångspunkten för den idéburna sektorns fortsatta arbete med NAD-metoden. Underförstått finns det ett antagande att dessa målgruppers hälsa och välfärd skulle förbättras av att få en fot in i föreningslivet.

Det är det senare antagandet som gör NAD intressant för de myndigheter som har ett uppdrag att arbeta med social integration av olika samhällsgrupper. Värdet för de offentliga myndigheterna, som redan tidigare nämnts i teoriavsnittet, ligger i möjligheten att implementera offentlig policy, t.ex. etableringspolitik, i samverkan med föreningslivet. Denna form av styrning, i litteraturen kallad ofta för nätverksstyrning (Olsson m.fl. 2019), syftar till en mer effektiv implementering av policy och bör ses som en av många former av styrning vis sidan av marknadsstyrning, t.ex. genom upphandling, eller förvaltningsstyrning, genom att arbeta i den egna förvaltningen. Erfarenheten av NAD pekar på att mervärdet av föreningsaktiviteterna för målgruppen går att koppla just till den särart som idéburen sektor erbjuder och att denna särart kommer bäst fram i en samverkan där olika organisationslogiker rymmes.

NAD började utifrån en gemensam förståelse mellan idéburen sektor och myndigheter i Skåne att en samverkan mellan föreningar och Arbetsförmedlingen med Nätverket i en koordinerande och samordnande funktion, skulle bidra både till att föreningarna fick tillgång till målgruppen nyanlända och att detta skulle underlätta implementering av etableringspolitiken. Denna enkla struktur har kommit att utmanas av ett antal faktorer och processer som har beskrivits i denna rapport. Idéburen sektor har

försökt upprätthålla samverkan genom att utveckla metoden åt olika håll för att bredda målgruppen och öka kontaktytorna med den/dem i enlighet med sitt uppdrag. Vår ”stuprörspolitik” har dock gjort att fler målgrupper och kontaktytor har betytt en expansion av samverkan till allt fler myndigheter och aktörer var och en med sin egen förståelse av sitt uppdrag något som har blivit allt svårare att hålla ihop för den organisationen, Nätverket, som har haft det yttersta ansvaret för att koordinera och samordna alla involverade aktörer.

Nu när idéburen sektor och offentliga myndigheter i Skåne står inför att eventuellt utveckla nya samverkansformer, är det viktigt att dra lärdom från de idéburna erfarenheterna som har beskrivits och analyserats i denna rapport. Vad som utmärkte NAD var ett innovativt sätt att samverka utifrån en gemensam förståelse av mål och medel och bortom etablerade samverkansformer av projektbidrag eller köp av tjänster. En fortsatt samverkan i samma anda förutsätter enligt vår mening att pröva åter igen dess utgångspunkter.

- Finns det fortfarande ett behov för en metod som syftar till att hjälpa specifika målgrupper att hitta till föreningslivet?
- Finns det myndigheter som ansvarar för dessa grupper och som har ett intresse att implementera sin policy i samverkan med föreningslivet?
- Finns det de organisatoriska förutsättningarna för att implementeringen ska kunna ske genom att överbygga de spänningar som kan uppstå på grund av olika logiker?

Vad gäller lärdomar inför den framtida samverkan med myndigheter ser vi, utifrån den idéburna sektorns perspektiv, ett behov av att skapa processer där samverkans förutsättningar värderas och prövas efterhand. Detta gäller särskilt samverkansprojekt som pågår under lång tid och i samband med strukturella och organisatoriska förändringar som uppenbart påverkar förutsättningarna för samverkan och som kan kräva en anpassning från idéburen sektors sida. Frågor kring huruvida den idéburna sektorns självständighet, oberoende och särart kan värnas utifrån de nya förutsättningarna behöver ställas gång på gång. Svaret på dessa frågor bör vara vägledande för olika strategiska handlingar (till exempel lojalitet, protest och sorti) från idéburen sektors sida. Här kan forskning om civilsamhället

spela en viktig roll. Forskningen erbjuder teoretiska perspektiv som kan bidra till att belysa samverkansrelationernas konsekvenser för organisationerna, verksamheterna och målgrupperna. Denna rapport visar att en fungerande samverkan mellan idéburen sektor och det offentliga, så som den beskrevs i vår första utvärdering, kan komma att utvecklas till att inbegripa andra typer av relationer, och inte minst kooperering.

Slutligen bör också graden av institutionaliseringen av relationen diskuteras. Vad erbjuder projektformen för fördelar och när bör en verksamhet som har pågått under en lång tid permanentas och institutionaliseras i organisationerna. Projektformen erbjuder flexibilitet och anpassningsbarhet samtidigt som den är utsatt för större risk av förändring och nedläggning. Den kan alltid bortprioriteras till fördel för ordinarie verksamhet. En av principerna i Överenskommelsen Skåne gäller just långsiktigheten i relationerna något som är svårt att uppnå när så mycket av samverkan mellan idéburen sektor och det offentliga sker i projektform. Här finns det behov att hitta nya former för samverkan som tillåter större långsiktighet och förutsägbarhet, när en verksamhet väl har visat sig ha en positiv effekt för målgruppen.

Referenser

- Arbetsförmedlingen (2023) <https://arbetsformedlingen.se/download/18.82aa2f418b669ec0ea150c/1699862211411/etablering-2023-10.xlsx> (hämtad 2023-11-30; 08:48).
- Arvidson, M. och Linde, S. (2021) Control and autonomy: resource dependence relations and non-profit organizations. *Journal of Organizational Ethnography*, 10(2), ss. 207-221, <https://doi.org/10.1108/JOE-05-2020-0021>.
- Arvidson, M., Johansson, H. och Scaramuzzino, R. (2018) Advocacy Compromised: How Financial, Organizational and Institutional Factors Shape Advocacy Strategies of Civil Society Organizations. *Voluntas* 29, ss. 844-856, <https://doi.org/10.1007/s11266-017-9900-y>.
- Casey, J. (2004) Third sector participation in the policy process: a framework for comparative analysis. *Policy & Politics*, 32(2), ss. 241-257, <https://doi.org/10.1332/030557304773558170>.
- Folkhälsomyndigheten (2024) När hände vad under pandemin? <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/nar-hande-vad-under-pandemin/> (hämtad 2024-03-22; 08:26).
- Hirschman, A. O. (2008) *Sorti eller protest: en fråga om lojaliteter*. Lund: Arkiv.
- Jönsson, A. och Scaramuzzino, R. (2016) *Samverkan mellan stat, region och civilsamhälle för nyanländas etablering: En utvärdering av projektet NAD i Skåne*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet. <https://natverket.org/wp-content/uploads/Samverkan-mellan-stat-region-och-civilsamh%C3%A4lle-f%C3%B6r-nyanl%C3%A4ndas-etablering.pdf> (hämtad 2024-04-26; 16:00).
- Jönsson, A. och Scaramuzzino, R. (2018) *Föreningsaktivitetens betydelse och mervärde för nyanländas etablering genom NAD*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet. <https://natverket.org/wp-content/uploads/F%C3%B6reningsaktivitetens-betydelse-och-merv%C3%A4rde-f%C3%B6r-nyanl%C3%A4ndas-etablering-genom-NAD-1.pdf> (hämtad 2024-04-26; 16:00).
- Jönsson, A. och Scaramuzzino, R. (2022) Distinctive character and added value of civil society organizations: A collaborative project within the Swedish integration system. *Nordic Social Work Research*, 14(1), ss. 83-95, <https://doi.org/10.1080/2156857X.2022.2104348>.
- Länsstyrelsen (2023) *Kompletterande information till beslut om översyn och inriktning för verksamhet inom samhällsbyggnadsavdelningen: TIA/NAD-samordningen*. Länsstyrelsen Skåne <https://mcusercontent.com/d611362c6c9eb5824a3af4536/files/11172612-b897-2c6f-8f37->

- [1cdca38867b7/Lst_F%C3%B6rdjupad_komm_TIANADSamordn_VT_2023.pdf](#) (hämtad 2024-03-12, 11:18).
- McAdam D., McCarthy J. och Zald M. (red.) (1996) *Comparative Perspectives on Social Movements – Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. New York: Cambridge University Press.
- Najam, A. (2000) The Four-C's of Third Sector– Government Relations. *Nonprofit Management & Leadership*, 10(4), ss. 375–396, <https://doi.org/10.1002/nml.10403>.
- Nätverket (2016) *Nätverk – Aktivitet – Delaktighet: Slutrapport*. Nätverket Idéburen Sektor Skåne.
- Nätverket (2017) *NAD 2017 Årsrapport*. Nätverket Idéburen Sektor Skåne.
- Nätverket (2018a) *Nätverk – Aktivitet – Delaktighet: En metodbok*. Nätverket Idéburen Sektor Skåne.
- Nätverket (2018b) *NAD 2018 Årsrapport*. Nätverket Idéburen Sektor Skåne.
- Nätverket (2019) *NAD 2019 Årsrapport*. Nätverket Idéburen Sektor Skåne.
- Nätverket (2020) *NAD 2020 Årsrapport*. Nätverket Idéburen Sektor Skåne.
- Nätverket (2021) *Årsrapport TIA- och NAD-samordning 2021*. Nätverket Idéburen Sektor Skåne.
- Nätverket (2022) *Årsrapport TIA- och NAD-samordningen 2022*. Nätverket Idéburen Sektor Skåne.
- Nätverket (2023) *Årsrapport TIA- och NAD-samordningen 2023*. Nätverket Idéburen Sektor Skåne.
- Olsson, J., Berg, M., Hysing, E., Kristianssen, A. och Petersén, A. (2019) *Policy i teori och praktik*. Lund: Studentlitteratur.
- Scaramuzzino, R. (2012). *Equal opportunities? - A cross-national comparison of immigrant organisations in Sweden and Italy*. Doktorsavhandling, Malmö Universitet.
- Stockholms stad (2021) *Välj inkludering delaktighet och aktivitet (VIDA)*. <https://start.stockholm/om-stockholms-stad/projekt/eu-projekt/programperiod-2014-2020/valj-inkludering-delaktighet-och-aktivitet-vida/> (hämtad 2024-04-23; 08:39)
- Wæraas, A., Sirris, S. och Hellevik, Ø. (2024) *The Added Value of Civil Society Organizations in the Provision of Welfare State Services*. *Voluntas*. <https://doi.org/10.1007/s11266-024-00639-6>
- Wijkström, F. och Einarsson, T. (2006) *Från nationalstat till näringsliv? Det civila samhällets organisationsliv i förändring*. Stockholm: Handelshögskolan i Stockholm.
- Överenskommelse Skåne (2024) *Vad är Överenskommelsen Skåne*. <https://overenskommelsenskane.se/om-oss/vad-ar-overenskommelsen-skane/> (hämtad 2024-03-12; 09:19).

Hur strukturella förändringar och organisatoriska strategier påverkat samverkan

Rapporten presenterar resultaten av en studie som författarna har genomfört på uppdrag av Nätverket Idéburen Sektor Skåne.

Studien handlar om idéburna erfarenheter av samverkan med offentliga organisationer inom ramen för projektet Nätverk, Aktivitet och Delaktighet (NAD). Målet med NAD var att förbättra nyanländas etablering genom att involvera dem i föreningsaktiviteter inom ramen för deras etableringsplan som Arbetsförmedlingen ansvarade för. Efterhand utvecklades projektet till en metod som implementerades även gentemot andra målgrupper.

Syftet för studien är att förstå hur strukturella förändringar och organisatoriska strategier har påverkat samverkan över tid fram till dess nedläggning 2023.



LUNDS
UNIVERSITET

**SAMHÄLLS-
VETENSKAPLIGA
FAKULTETEN**

2024
Nätverket Idéburen Sektor Skåne
och Socialhögskolan

ISBN 978-91-8104-095-1



9 789181 040951