

Utvärdering

FoUI Norrbottens Kommuner

Lennart Svensson

Utvärderare

E-post: lennart.svensson@liu.se

Telefon: 070-3192131

Inledning och bakgrund

Den här rapporten är en utvärdering av FoUI-verksamheten vid Norrbottens Kommuner. Rapporten i denna version ska ses som ett utkast som ska presenteras för berörda och ansvariga. Synpunkterna som kommer fram ska arbetas in i slutrapporten.

Det finns önskemål om en kortfattad rapport, men det är inte så lätt att uppfylla när frågorna är många och komplexa. En läsanvisning kan dock ge hjälp. De inledande avsnitten sammanfattas i frågorna på sidan 4. Metodavsnittet kan läsas översiktligt. Resultatavsnitten sammanfattas i slutet på varje del. Det viktigaste i rapporten är den sammanfattande analysen och de förslag som presenteras på slutet.

Bakgrunden till utvärderingen är att det finns ett beslut (inom ramen för det befintliga femåriga avtalet) att en utvärdering ska göras efter tre år, dvs. under 2017. Det är viktigt att markera att utvärderingen omfattar en period av uppbyggnad under ett par år och det är egentligen först under det tredje året som FoUI-delen kan bedömas har etablerats fullt ut.

FoUI Norrbottens Kommuner ägs och finansieras av länets kommuner. Uppgiften är att stärka samverkan mellan och inom kommunerna och att vara ett vetenskapligt stöd vad gäller kunskapsbildning, kunskapsspridning och kunskapsanvändning främst inom socialtjänstens och skolans områden men också inom samhällsbyggnad och styrning och ledning. En viktig uppgift för Norrbottens Kommuner är att identifiera forsknings- och utvecklingsområden samt forskningsstrategier i kommunal verksamhet och att initiera angelägna projekt i samverkan mellan kommunerna samt akademien andra kunskapsmiljöer.

I offertunderlaget till utvärderingen finns en tydlig uppdragsbeskrivning, där det framgår att utvärderingen ska uppfylla flera syften. Det främjande syftet betonas särskilt, dvs. utvärderingen ska bidra till en utveckling och förbättring av verksamheten ur ett framtidsperspektiv. Utvärderingen förväntas utmynna i rekommendationer på förbättringar av verksamheten när det gäller styrning, ledning, organisering och effektivitet samt relevans och kvalitet på tjänster och aktiviteter, både på ett kort och i ett längre perspektiv.

Tolkning av uppdraget – innehållet och utgångspunkter

I offertunderlaget presenteras fem övergripande frågeställningar för utvärderingen. I detta avsnitt ska jag knyta an till och visa hur jag tolkar innehållsdelen i uppdraget.

Den första övergripande frågan handlar om vilken betydelse FoUI-verksamheten haft inom ägarkommunerna. En grundläggande fråga är om verksamheten i kommunerna har haft verklig nytta av forskningen inom FoUI och om verksamheten på det sättet blivit mer välgrundad, dvs. baserad på evidens. Skapar forskningskontakterna en nyfikenhet och stimulerar de till egen analys och ett gemensamt lärande – inom och mellan kommunerna? Innebär inslaget av forskning att den kommunala verksamheten blir mer innovativ? Kommer forskningsresultaten in i och påverkar beslutsprocesserna i kommunerna? Har arbetet blivit mer långsiktigt och kopplat till förändringar i omvärlden?

Den andra övergripande frågan handlar om betydelsen gentemot viktiga samverkanspartners i regionen. Här handlar det om att studera vad samverkan har lett fram till – i termer av gemensamt och mer strategiskt agerande, samarbete kring enskilda projekt, möjligheten att få en större helhetssyn i regionen, påverkan av synsätt och uppfattningar om varandras roller och bidrag, inflytande på nationell nivå i viktiga frågor för regionen, möjligheten att skapa en kritisk massa genom samverkan i utvecklingsfrågor, att skapa en offentlig debatt i viktiga frågor. Kort sagt handlar det om FoUI-verksamheten har varit eller kan bli en del av ett regionalt innovationssystem där kommuner och regionala aktörer kan komplettera och förstärka varandra med stöd av forskningen inom FoUI. I detta fall gäller det att studera relationer mellan olika partners i termer av lärande, påverkan och gemensamt agerande, men också med avseende på inflytande och status för kommunala frågor. Deltar alla parter på lika villkor och sker lärandet i öppna och tillåtande former? Bygger samverkan på mer lösliga nätverk eller mer formaliserade partnerskap?

Den tredje frågeställningen handlar om utvecklings- och förbättringsområden baserat på uppfattningar från företrädarna i kommunerna. Här handlar det om att se vilken nytta man haft av forskningsstödet och vilka önskemål som finns för framtiden. En närliggande fråga är hur chefer och verksamheter kan ställa krav på forskningens innehåll och att ta till sig den forskningskompetens som finns inom FoUI. I denna fråga är distinktionen mellan utvecklingen och innovation viktig (U:et och I:et). Ligger fokus på forskningsstödet i att lösa omedelbara vardagsproblem eller handlar det om att stimulera till mer radikala innovationer och nytänkande på längre sikt? Ska forskning enbart utgå från vad man i kommunerna vill ha just nu eller ska den också fungera ”störande”, dvs. ifrågasättande och kritiskt?

Den fjärde frågeställningen ska fokusera på vilka utvecklings- och förbättringsområden som kan urskiljas från viktiga samverkande partners behov. Det handlar om regionen, universitetet, länsstyrelsen, med flera, men det kan också finnas olika aktörer som idag inte är involverade i samverkan. Förbättringsområden kan gälla dels innehåll (vilka frågor man samverkar kring) och dels formerna (enskilda projekt, nätverk eller partnerskap) samt graden av öppenheten, ömsesidigheten och jämlikheten i relationerna.

Den femte frågan är framtidsinriktad och gäller behovet av FoU-tjänster i en samverkansorganisation, typ Norrbottens Kommuner. Utgångspunkten är att det kommer att finnas ett stort behov av sådana tjänster i framtiden. Problemen i dagens samhälle är komplexa och svåra att förutse, resurserna begränsade och kraven på kvalitet i verksamheterna ökande. För att skapa en mer evidensbaserad praktik och styrning kommer forskning att få en viktig roll. Men om man kommer att lyckas handlar till stor del om hur forskningssamarbetet organiseras, leds, utförs och kommer till användning. En utgångspunkt är att forskning som bedrivs utifrån en interaktiv ansats – dvs. bygger på ett gemensamt lärande mellan forskare och deltagare – kan ge en djupare förståelse och lättare kommer till användning. Denna forskningsansats underlättar starkt ett evidensstänkande där erfarenhetsbaserad och professionell kunskap blir en viktig del. Frågan om hur samverkan mellan forskare, anställda och brukare ska organiseras blir därför central i ett framtida regionalt innovationssystem för ett hållbart samhälle.

I underlaget för uppdraget preciseras frågorna för utvärderingen, Det handlar om att undersöka i vilken utsträckning verksamhetsidén i samverkansavtalet följs – dvs. om målen uppfyllts. Utvärderingen måste därför ha en mål-och resultatansats. I vilken utsträckning är målen förankrade, diskuterade, levande och föränderliga? Är målen på rätt nivå? Är de för allmänna eller för specifika? Finns det resultat som dokumenteras och som gör att man kan se hur målen uppfylls efter hand? Går det att visa att forskningsstödet har bidraget till att höja kvaliteten i verksamheterna? Finns det system för att dokumentera hur en sådan kvalitetsutveckling går till? Hur går en sådan påverkan från forskarna gentemot den kommunala verksamheten till? Är det via handledning, seminarier eller praktiskt stöd eller sker det indirekt – genom samarbetet med samverkansledarna som ger stöd till kommunerna?

Erfarenheter från en rad olika FoU-enheter visar att en väl fungerande ledning, styrning och organisering är avgörande för överlevnad och utveckling av en verksamhet. Forskning visar att hela styrkedjan måste hänga ihop – från brukare, deltagare, via projektledning och styrgrupper till aktiva ägare och finansiärer (Brulin och Svensson 2011). Hela organisationen måste vara genomskinlig och möjlig att påverka – nedåt och uppåt. Ömsesidiga informations- och läroprocesser är viktiga för att skapa genomskinlighet, sammanhållning och fokus i hela organisationen. Ansvar, roller och funktioner måste vara tydliga för alla berörda. Det gör att dokument – med visioner, idéer, strategier och mål – kan hållas levande för att bli styrande för verksamheten.

En viktig fråga i utvärderingen av FoUI handlar om fokus på och fördelningen mellan olika aktiviteter – som kunskapssammanställning, utveckling av ny kunskap, spridning och information, deltagande i strategiska fora, medverkan i utbildning, att initiera ny forskning, att ge stöd och handledning. Med en interaktiv ansats löses motsättningen mellan att producera och att nyttja kunskap delvis upp. Om kunskapen produceras genom en aktiv medverkan från berörda i olika delar av forskningsprocessen (att definiera problem, att diskutera olika metoder, att få vara med i tolkning och analyser, att medverka vid presentationen av resultaten) blir lärandet och därmed användningen av kunskap något integrerat och naturligt. Den kunskap som deltagarna är med och tar fram använder de.

De frågor som utvärderingen avser att belysa närmare är följande:

1 Hur kan man balansera bredd i innehåll mot djup? Idag ingår en rad stora frågor och verksamhetsområden i uppdraget. Ska man koncentrera sig på färre områden eller fokusera på vissa frågor i olika perioder? Hur är det möjligt att upprätthålla kvalitet i forskningen med denna bredd?

2 Hur förhåller sig forskningen till det bredare evidensbegreppet, där även professionellas och brukares bedömningar ingår? Hur kan man försäkra sig om dessa gruppers medverkan i analyser och slutsatser?

3 Vilken är forskningens roll i verksamheten? Handlar det bara om att sammanställa resultat från andra forskare eller om att bedriva egen forskning av hög kvalitet?

4 Hur är balansen mellan ett arbeta på kort och lång sikt? Vissa kommuner kanske prioriterar korta insatser – handledning, stöd, utvärderingar, utredningar, utbildningar, seminarier osv. Det försvårar dock en mer långsiktig kunskapsutveckling som är nödvändig för att hantera komplexa problem som inte enkelt kan lösas. Denna frågeställning är näraliggande den om fokus på praktisk utveckling kontra mer radikal innovation.

5 Hur ska samverkan mellan olika partners och intressenter organiseras? Handlar det om en mindre formell och mer frivillig form av deltagande t.ex. i form av nätverk eller arbetsgrupper? Kan en mer formaliserad och förpliktigande samverkan vara att föredra – t.ex. i form av partnerskap?

Om förhållningssätt, genomförande och metodansats

Utvärderingen bygger på en forskningsbaserad ansats, där tidigare studier av långsiktiga effekter i olika FoU-insatser utgjort en viktig bakgrundskunskap. Forskning visar att det inte på något enkelt sätt går att skapa och utvärdera långsiktiga effekter i en verksamhet, särskilt inte i en offentlig verksamhet med olika mål och flera intressenter (Vedung 2009). De allra flesta utvecklingsinsatser leder enbart till kortsiktiga resultat, inte till långsiktiga effekter. Hållbarhet i ett utvecklingsarbete kräver långsiktighet, stöd, en tydlig styrning och ett aktivt ägarskap (Brulin & Svensson 2011). Effekter kan dessutom vara svåra att fånga, då de ofta är överraskande och icke förväntade. Metoden med effektspårning är ett sätt att hantera dessa svårigheter (Vedung 2009, Svensson m.fl. 2013).

Utvärderingen har fokuserat på långsiktiga effekter, drivkrafter och förutsättningar för hur dessa kan uppstå. De resultat som uppnåtts är viktiga att fånga, men det avgörande är att se hur resultaten kan tas om hand och utvecklas vidare när de första åren av en satsning har passerat. Förändringar i omvärlden och nya finansieringsmöjligheter är viktiga att ta hänsyn till. Vilka externa finansiärer finns – regionalt och nationellt? Utvärderingen ska vara framtidsinriktad – visa på både möjligheter och hot.

En viktig uppgift för en forskningsbaserad utvärdering är att vara ”störande” – att ställa kritiska frågor om verksamheten och dess utvecklingsmöjligheter. Det som har varit en framgångsfaktor i ett uppbyggnadsskede, kan snabbt bli ett hinder för utveckling i ett längre perspektiv. Den snabba uppgången och nedgången av olika FoU-enheter visar på sårbarheten i sådana satsningar. Frågan om kvalitet, kompetens, upplevd nytta, integration och aktivt ägarskap verkar vara avgörande faktorer för långsiktighet i FoU-verksamheter. Andra frågor handlar om genusperspektiv och brukarinflytande. Finns dessa perspektiv med i formuleringen av forskningsfrågorna och i dialogen om resultaten?

Utvärderingen bygger på en interaktiv forskningsansats (Aagaard Nielsen & Svensson 2006). Det innebär att hela utvärderingsprocessen sker i en dialog med beställarna – i första hand referensgruppen, men även med politiker, ledning och anställda samt berörda intressenter. Den interaktiva ansatsen gäller allt – från formulering av frågor till metoder för genomförande, analys och spridning av resultatet från utvärderingen. Den interaktiva ansatsen är processinriktad och bygger på ett lärande i olika delar av organisationen.

Ambitionen är att forskningen ska stödja och stimulera det organisatoriska lärandet inom Norrbottens kommuner. Utvärderingen ska bidra till lärandet inom och runt den enhet som studeras – alltså även bland regionala intressenter.

Samarbetet runt utvärderingen har handlat om att få fram underlag, gemensamt analysera data, diskutera olika förklaringsmodeller, men också om rätten att ”störa” – att ifrågasätta och ställa kritiska frågor (om tänkta samband, om risker och motstånd, om hur en insats ”länkar in i” andra pågående satsningar och prioriteringar som görs). Vid analysseminarierna presenterades och diskuterades preliminära resultat från utvärderingen. Den nya kunskap som vanns på detta sätt blev en del av analysen och slutsatserna i utvärderingen. Det centrala är att validiteten i utvärderingen stärks genom att fler bidrar med fakta, synpunkter och tolkningar. Samtidigt ökar intresset för att använda resultatet av utvärderingen.

Mot bakgrund av de presenterade frågeställningarna och den interaktiva ansatsen kan nu arbetssätt, metoder och omfattningen av aktiviteter i utvärderingen sammanfattas (se tabell 1).

Ambitionen var att genomföra 60–70 intervjuer. Urvalet var selektivt och goda informanter söktes, alltså personer som hade erfarenheter av FoUI-verksamheten. Intervjuerna sammanställdes och resultaten återkopplades vid ett antal träffar och analysseminarier. Det riktade urvalet gör att empirin inte ger en genomsnittlig bild av hur man på lokal och regional nivå ser på FoUI-verksamheten. I stället har ambitionen varit att mer ingående belysa de frågor som är i fokus för utvärderingen och därför har personer valts ut som har erfarenhet av verksamheten och som kan påverka frågorna i framtiden. Personer som inte haft så mycket med FoUI att göra har varit tveksamma att ställa upp på intervjuer.

Ett antal fysiska träffar har genomförts, de första handlade om att diskutera och lägga fast utgångspunkter, frågeställningar och metoder. Två analysseminarier genomfördes i juni, där preliminära resultat presenterades och viktiga dilemman diskuterades. Det ena riktade sig till de anställda och referensgruppen för utvärderingen. På det andra analysseminariet – som riktade sig till ledningsgruppen och forskarna – diskuterades framförallt hur styrningen och ledningen av verksamheten kunde förbättras. En separat träff med forskarna genomfördes också under dessa dagar i juni. En presentation av rapporten görs för utskottet i september. Synpunkter och slutsatser från dessa seminarier och återkopplingar har arbetats in i slutrapporten. En slutgiltig version av rapporten ska presenteras för ansvariga och berörda i november och december.

Datainsamlingen innehåller även andra delar. En del innebar att gå igenom dokumentation i form av redovisningar och egna utvärderingar av olika aktiviteter samt olika mål- och styrdokument.

I tabell 1 sammanfattas urvalet av intervjupersoner. Totalt har 60 personer intervjuats. Huvuddelen – 34 stycken – är från kommunerna. Internt (inom Norrbottens kommuner) har 16 personer intervjuats och från regionen 10. Några personer (direktören och FoUI-chefen) har intervjuats vid flera tillfällen. De allra flesta intervjuerna har genomförts på telefon. Intervjuerna var halvt strukturerade och gav möjligheter för deltagarna att fritt kommentera

och att komma med förbättringsförslag. Tiden varierade – oftast mellan 40 minuter och en timme.

Tabell 1. Sammanställning av personer som intervjuats.

<i>På kommunal nivå:</i>	<i>Antal:</i>
Chefer	18
Politiker	9
Utvecklare	7
<i>Inom Norrbottens Kommuner:</i>	
Samverkansledare, utvecklare, strateg, direktören	11
Vetenskapliga ledare	4
FoUI-chefen	1
<i>Samverkanspartners:</i>	
Luleå tekniska universitet	4
Regionen (chefer, utvecklare, utvärderare, konsult)	6

Vad tycker kommunerna?

Verksamheten inom Norrbottens Kommuner har en stor omfattning – ett 80-tal nätverk med ett tusental deltagare; 150 utbildningstillfällen med cirka 4 000 deltagare, ett antal stora projekt, olika samverkansformer med regionala aktörer, nationella kontakter med mera. Forskargruppen har gjort en sammanställning som visar på omfattningen av FoUI:s aktiviteter gentemot kommunerna (i första hand) – i form av stöd, handledning, rådgivning, utvärdering, utredning, medverkan på möten, att ta fram faktaunderlag, analyser, forskningssamarbeten, spridningsaktiviteter m.m.

FoUI är en del av Norrbottens Kommuner. Det kan därför vara svårt att urskilja vad just forskarna bidragit till i kontakterna med kommunerna när de som intervjuats gör sina bedömningar. Forskarna arbetar tillsammans med samverkansledare, utvecklingsledare, strateger och projektledare. De ingår i olika team där man arbetar tillsammans i olika FoUI-projekt eller stödsatser. En utgångspunkt för utvärderingen var därför att se hur Norrbottens

Kommuner uppfattades i kommunerna och därefter mer specifikt fråga efter forskningsbidrag. Fokus har dock varit på FoUI-gruppens bidrag.

Politiker och chefer ser det som närmast självklart att ingå i och att finansiera Norrbottens Kommuner. Det ger tillgång till nätverk, seminarier, regionala kontakter och samverkan. Nyttan är uppenbar och självklar för de allra flesta.

”Vi har haft en samverkan under lång tid. För en liten kommun är det omöjligt att lösa alla problem på egen hand.” (Politiker)

”Många frågor är regionala idag och vi måste gå ihop för att kunna påverka.” (Politiker)

På frågan om den konkreta nyttan av stödet från Norrbottens Kommuner ges en rad exempel – från socialtjänsten, skolan, samhällsbyggnad, integration m.m. Nätverken – framförallt för cheferna – lyfts fram som en central del i arbetet.

”Nätverken är viktiga. De är en samlingspunkt. Det är här som man kan föra ut saker och lyssna in vad kommunerna vill ha. Det är viktigt att forskarna är med på träffarna. De kan fånga upp saker och de får lokala kontakter.” (Politiker)

Utgångspunkten för utvärderingen är att se på hur FoUI har bidragit till resultat och målluppfyllelse enligt de planer och dokument som ska styra verksamheten. Har samverkan mellan och inom kommunerna blivit bättre? Har kommunerna fått ett stöd (praktiskt och vetenskapligt) i att utveckla verksamheten? Förbättringarna kan gälla effektivitet, kvalitet samt styrning och ledning? Har verksamheterna blivit mer evidensbaserade? Har kommunerna fått hjälp att initiera olika projekt och att organisera dem på ett mer hållbart sätt?

Många av de intervjuade i kommunerna upplever ett intresse från forskarna att fånga upp lokala problem och att vara ett stöd för den lokala utvecklingen. Forskningen ger även hjälp i analysen och beslutsfattandet som på det sättet kan bli bättre underbyggt och därmed evidensbaserat. Det har genomförts ett antal projekt – särskilt inom det sociala området – där olika kommuner har samverkat för att lösa viktiga problem. Ibland har det funnits nationell finansiering och i vissa fall har landstinget varit med. Forskare och samverkansledare har funnits med som stöd för samverkan, projektutveckling och lärande.

”Det var väldigt bra att FoUI åkte runt i kommunerna och presenterade sig. De fick träffa ledningspersonal och det blev en bra dialog.” (Socialchef)

”Vi har stor nytta av forskning, den ger oss möjligheter att fundera och jämföra erfarenheter. Vi kan delta i olika projekt och få en utvärdering om vad som fungerar.” (Skolchef)

”Det ger ett lyft att ha med forskare på seminarier. Vi får nya perspektiv och veta vad som händer i omvärlden. Det ger en trygghet i beslutsfattandet.” (Politiker)

”FoUI är en otroligt viktig miljö. Den har skapat en struktur för samverkan mellan kommunerna och forskningen. Det är komplexa och svårfångade frågor som forskningen kan hjälpa till med.” (Utvecklare i en kommun)

”Vi har inte jobbat så länge med forskning i socialtjänsten. Det tar tid att bygga upp ett evidensbaserat arbetssätt. Vi har kommit en bit på väg. Det behöver finnas ett FoUI för vi kommer inte riktigt in på universitet.” (Socialchef)

På ett allmänt plan är de allra flesta av de intervjuade positiva till att det finns forskning inom Norrbottens Kommuner. De ser flera vinster – både direkta och mer långsiktiga. Norrbottens Kommuner organiserar ett 80-tal nätverk, tar fram underlag för beslut, svarar på skrivelser, utvecklar strategier och scenarier, bidrar med analyskapacitet, organiserar en regional samverkan, håller kontakter på en nationell nivå. Forskningen ses som en viktig och integrerad del i det stöd som man får från Norrbottens Kommuner.

”Vi har haft stor nytta av Norrbottens Kommuner och forskarna. De har hjälpt oss med analyser, projektutveckling, i regionala kontakter. Forskarna har varit tillmötesgående och intresserade.” (Socialchef)

”Vi har fått hjälp i psykiatrisatsningen, i metodutveckling och utvärdering.” (Socialchef)

”Det handlar om att få till ett vetenskapligt förhållningssätt. Det är ett sätt att stärka professionen i skolan. Då är stödet av forskning avgörande.” (Skolchef)

Men stödet för forskningen är inte reservationslöst, utan måste omprövas löpande, menar flera av de intervjuade. Det man efterfrågar är närhet, dialog och utgångspunkt i lokala problem. Forskarna måste bli mer synliga och närvarande, menar flera. De små kommunerna har svårt att avsätta tid och resurser för utvecklingsarbete i allmänhet och forsknings-samverkan i synnerhet. Dilemmat mellan att arbeta på kort och lång sikt är påtagligt i de små kommunerna. Det omedelbara behovet prioriteras ofta framför ett lärande om långsiktiga effekter av ett utvecklingsarbete.

”Det får inte bli att forskarna sitter på sin kammare, de måste vara tillgängliga.” (Politiker)

”Det är inte så lätt för de små kommunerna att engagera sig i tidskrävande samarbeten och där resultaten kommer på lång sikt.” (Chef)

”Vi vet att vi borde satsa mer på utveckling, men verkligheten gör att det inte är möjligt. Vi har inga resurser för det och inga utsedda personer.” (Chef)

De intervjuade kom också med förbättringsförslag när det gäller FoUI:s sätt att arbeta.

”Det finns ett litet glapp, men det är nog mest vårt eget fel som inte ligger på mera... Forskarna skulle kunna analysera skillnaderna mellan olika kommuner när det gäller t. ex. Öppna jämförelser. Det har vi svårt med själva. Det blir bara siffror som vi inte gör något med utan får dåligt samvete.” (Socialchef)

”Några kommuner borde gå ihop om äldrepengarna och göra en mer långsiktig satsning så att vi kan få en bättre kvalitet och lättare att rekrytera personal. Vi borde driva det och ta in forskarna, men vi hinner inte.” (Socialchef)

”Vi har en massa på gång i skolan med förstelärare och annat. Vi skulle behöva fördjupa oss och lära av det vi håller på med tillsammans med andra kommuner.” (Skolchef)

De chefer och politiker som varit mer aktiva och involverade i berednings- och beslutsprocesser inom Norrbottens Kommuner har efter hand fått en mer positiv inställning till verksamheten.

”Jag har ändrat uppfattning sedan jag varit med aktivt. Jag har sett vilken tillgång det är med forskning. Problemet är att vi i kommunerna inte har lärt oss att efterfråga och ställa krav på verksamheten.” (Politiker)

Vad tycker kollegerna inom Norrbottens Kommuner om forskarnas bidrag till deras arbete gentemot kommunerna. De lyfter genomgående fram värdet av att det finns en forskning inom enheten. Den ger legitimitet och skapar intresse för utvecklingsaktiviteter.

”Jag har en forskare med på mina nätverk. Det skapar ett intresse och ger ett lyft.”

”De tar fram nya rön, Forskningen ger struktur och kunskap.”

”Forskningen ska vara smörjmedlet i Norrbottens Kommuner. Den ska fånga upp behov, föra ut den kunskap som finns och bidra med analys.”

”Nu har det blivit bättre, vi jobbar i team. Tidigare var det mer åskilt. Det fungerar jättebra. Jag vill alltid ha med forskare i mina grupper. Det lyfter diskussionen.”

”Forskningen ger ytterligare ett ben att stå på. Den ger en legitimitet mot kommunerna:”

Det finns dock kolleger som menar att forskarna är för mycket för sig själva och att integrationen mellan forskning och utveckling borde bli bättre.

”De har väldigt mycket möten för sig själva. Vi borde ha mer tematiska möten tillsammans där vi fördjupar oss i olika frågor.”

En sammanfattning

Forskningen är inte det som man i kommunerna först nämner när de ska visa på en konkret nytta av medlemskapet i Norrbottens kommuner, men nästan alla ser värdet av att det finns forskning där. I de flesta fall är svaren försiktigt positiva och värdet uppfattas på ett mer allmänt plan – som led i det egna analysarbetet, stöd i projektutveckling, inslag i utbildning, kontakter med universitet, för att få tyngd i den regionala samverkan m.m. Den positiva bedömningen bygger framförallt inte på en konkret påvisad nytta, utan mer en känsla av att få en ökad legitimitet och evidens i beredning, utveckling och beslutsfattande. Det är ändå slående att många av de intervjuade har svårt att ge konkreta exempel på hur forskningen har bidragit till verksamhetsutveckling i den egna kommunen. Svaren visar på ett behov av att synliggöra det som görs och att dokumentera praktiska resultat av olika insatser från FoUI-gruppen. En sådan sammanställning har nyligen gjorts av forskargruppen som visar på en stor omfattning av aktiviteter och insatser gentemot kommunerna. Om denna sammanställning bryts ned på kommunnivå skulle det vara lättare för varje kommun att se vad den fått ut av forskningen varje år.

Om samverkan på regional och nationell nivå

Samverkan mellan kommunerna inbördes och i relation till regionala aktörer är själva grunden för Norrbottens Kommuners uppgifter. Samverkan omfattar även andra regioner och nationella aktörer. Det är bara genom att gå samman som enskilda kommuner kan lösa problem och utveckla verksamheten tillsammans. Förändringar i omvärlden – när det gäller demografi, teknikutveckling, strukturomvandling m.m. – gör samverkan än viktigare för de mindre kommunernas överlevnad och utveckling. I en mer oförutsägbar värld med oväntade ”svarta svanar” blir forskningen en viktig del i omvärldsbevakning, strategisk analys och som stöd för hållbara lokala och regionala lärprocesser.

Samverkansfrågorna på den regionala nivån är många – inom områdena regional utveckling, utbildning och arbetsmarknad, social hållbarhet, digitalisering och E-hälsa, jämställdhet och samhällsbyggnad. Det är frågor som enskilda kommuner inte klarar av att arbeta med var för sig, utan de måste samverka och få stöd i samverkansarbetet för att det ska bli av och för att det ska fungera effektivt. För Norrbottens Kommuner handlar det om att omvärldsbevaka, vara med och informera, att samordna, att driva projekt, att hålla ihop arbetet och utveckla gemensamma lösningar som är effektiva.

”Vi måste vara steget före, för att kunna stödja kommunerna på en regional nivå med olika starka aktörer.” (Samverkansledare)

Frågan är hur forskarna kan bidra till att stödja en utvecklad regional samverkan som kommer kommunerna till del. Jag har valt att intervjua personer på regional nivå för att se hur de uppfattar värdet av forskningen inom Norrbottens Kommuner. Intervjuerna gav en entydigt positiv bild av Norrbottens kommuners och forskningens bidrag till regional utveckling på olika sätt – genom stöd, personliga kontakter, tillgången till kommunerna, gemensam projektutveckling och en bredare forskningskompetens.

”Vi har haft en stor nytta av samarbetet med Norrbottens Kommuner och forskarna där. Vi kan få direktkontakt med olika kommuner. Vi får veta vad som händer.”

”Forskarna är kunniga och de ställer upp på olika träffar och lärtillfällen.”

”Det goda samarbetet och stödet från forskningen har gjort att vi kunnat ro hem stora projekt. Det är inte lika lätt i andra regioner att få till en samverkan mellan kommuner och regionala aktörer.”

”Det är viktigt att vi kan träffas och utbyta erfarenheter. Vi kan planera och göra saker tillsammans. Vi jobbar fram överenskommelser ihop, till exempel om barn och unga. Det har bland annat handlat om E-hälsa.”

Regional samverkan har ett stort värde särskilt för en liten kommun. Några av de intervjuade i kommunerna menade att det regionala arbetet blivit för dominerande inom Norrbottens kommuner och att det inte ledde till konkreta resultat.

”Man försöker bli en spelare på en hög nivå, men man har ju inga muskler alls. Det är en kamp mellan länsstyrelsen och regionen och där ska inte vi vara med. Det gynnar inte kommunerna.” (Chef)

Samverkan med universitet är viktigt för att skapa gemensamma forskningsprojekt, men också för att hitta former för uppsatsarbeten och praktikplatser i kommunerna. Det är en samverkan som måste ske utifrån en jämlik relation där båda parter ser sig som vinnare. Kommunerna kan ge forskarna på universitet en direkt tillgång till fältet och visa på aktuella problem i verksamheterna. Universiteten kan bistå med forskning tillsammans med FoUI och bidra till att kvaliteten och legitimiteten stärks. Samtidigt öppnades det upp nya möjligheter för att söka extern finansiering. I kommunerna vill man ha forskningen internt inom Norrbottens Kommuner, men man ser vikten av ett utvecklat samarbete med Luleå tekniska universitet, men också med Umeå universitet.

”Vi ska inte bara skicka pengar till universitet för då kan vi inte styra verksamheten. Det har vi försökt tidigare och det har inte fungerat. Men vi kan få hjälp och få ingångar till universitet. Det finns mycket där som vi i kommunerna kan ha nytta av.” (Politiker)

Samverkan med universitetet utvecklas hela tiden. Ett nytt avtal har nyligen träffats mellan Norrbottens Kommuner och Luleå Tekniska Universitet. En möjlighet som använts är att ”låna in” forskare under en tid till FoUI för att få kompetens och nya idéer. Ett annat sätt är delade tjänster. För forskarna på FoUI öppnas samtidigt en möjlighet till extern finansiering och gemensam publicering, vilket gör det möjligt för dem att meritera sig akademiskt. Andra positiva utfall av samarbetet för kommunerna är att kunna använda examensarbeten som extern granskning och samtidigt underlättas rekrytering till kommunerna i framtiden.

Det finns en insikt bland många av de intervjuade om att regionen inte får bli inåtvänd, utan man måste hela tiden sträva efter samarbeten utåt – med universitet, nationella kontakter och samverkan med strategiska aktörer.

”Nu har vi ju skapat en plattform för samverkan mellan kommuner, regionen, länsstyrelsen och universitet och då blir vi också mer intressanta på en nationell nivå. Vi kan ordna nationella konferenser, få utvecklingsmedel och ge en positiv bild av regionen.” (Politiker)

Sammanfattning

Intervjuerna ger en entydig bild av värdet av att ha forskning inom Norrbottens Kommuner för att stärka en regional samverkan med resursstarka aktörer. De intervjuade på regional nivå betonade värdet av att det fanns en självständig och kvalificerad forskargrupp inom Norrbottens Kommuner. Det var de personliga kontakterna var avgörande när initiativ togs för samverkan med kommunerna. Ingången kunde vara en samverkansledare eller forskare – någon som man träffat, kände till, som hade speciell kompetens och med kontakter lokalt.

Denna positiva bild skiljer sig mycket från vad jag har sett i liknande utvärderingar. Där ser regionens företrädare inte samma värde av samarbete med kommunerna och ifrågasätter ofta forskningskompetens i små kommunala FoU-centra. Det goda samarbetet med Luleå tekniska universitet har bidragit till att överbygga denna typ av motsättning mellan regionala och

kommunala aktörer. Det ger en viktig grund för ett mer utvecklat och offensivt arbete i framtiden. Om forskningen tas bort eller minskar inom Norrbottens Kommuner riskerar ojämlikheten mellan kommunerna å ena sidan och resursstarka regionala aktörer att öka. Region Norrbotten är nybildat, offensivt och med stora utvecklingsresurser och har redan sökt direkta kontakter med kommuner. Ett försvagat Norrbottens Kommuner riskerar att bli sidsteppat i vissa sammanhang, vilket inte skulle gynna en jämlik samverkan med forskningsmiljöer som är en nödvändighet för små kommuner. En samverkan med olika universitet kan organiseras utan egen forskning vid Norrbottens Kommuner, men risken är då stor att man hamnar i underläge mot akademien och får svårt att styra forskningens inriktning.

Analys och sammanfattande slutsatser

I denna del ska jag lyfta fram vissa centrala frågor för en fördjupad analys. Jag menar att det handlar om att hantera ett antal dilemman med en FoU-verksamhet snarare än att finna enkla och entydiga svar. Man bör ha klart för sig att FoUI inom Norrbottens Kommuner är ganska unik. Den har bredd (utanför det sociala området) en viss omfattning, forskarkompetens, utvecklade samarbeten med ett par universitet, lokal förankring och en kontinuitet över tid. De flesta kommunala FoU-enheterna i landet är mycket små och oftast begränsas verksamheten till utvärdering, utredning och viss utbildning. På vissa ställen kan det tillfälligt utvecklats resursstarka FoU-enheter utanför universiteten, men de blir oftast sårbara och kortlivade. För att FoUI-delen vid Norrbottens kommuner ska fortsätta att utvecklas krävs att man kan hantera de dilemman som diskuteras i det följande.

Utveckling/innovation eller forskning?

Svårigheterna med olika FoU-enheter, som nämndes ovan, har att göra med att få till en kombination av forskning och utveckling. Det blir oftast enbart ett U, dvs. utredning, utvärdering eller kunskapsförmedling. Det gör att man inte kan rekrytera kvalificerade forskare och inte heller få extern finansiering. I den situationen kan man lika gärna ersätta forskarna med utvecklings- eller projektledare. Det motsatta alternativet är att forskningen tar över och att utvecklingen kommer i andra hand. Forskarna styr och vill meritera sig. Följden blir, nästan alltid, att kommunerna bestämmer sig för att avbryta finansieringen.

Svårigheten är alltså inte att få till ett U eller ett F, utan just att kombinera dessa delar så att det blir en synergi av samverkan. Det som ska bli ett *och*, blir i stället ett *eller*. FoUI inom Norrbottens kommuner har faktiskt en möjlighet att skapa ett *och* som berikar båda utveckling och forskning. Samverkansledarna ger forskarna tillgång till spännande empiri, lokala kontakter och intressanta utvecklingsprojekt. Forskarna kan bidra med datainsamling, fördjupade problemställningar, analys och synteser. Utvecklingsarbetet i kommunerna kan bli mer evidensbaserat. Men allt är inte bra, utan mycket kan göras bättre inom FoUI.

En sammanfattande och viktig slutsats är att U:et dominerar över F:et inom FoUI. Forskarna ägnar sig mycket åt att ge stöd i olika former – handledning, utvärdering, utredning, kontaktförmedling, information, utbildning, medverkan på möten osv. Dessa insatser är uppskattade och visar på intresse hos och tillgänglighet från forskarnas sida på ett sätt som skiljer sig från traditionell universitetsforskning. Denna del är de intervjuade i kommunerna

mycket nöjda med. Men fokus på att stödja, hjälpa och vara till lags i aktuella problem går med nödvändighet ut över forskningens behov av fördjupning och reflektion i ett mer långsiktigt perspektiv. De intervjuade inser svårigheten att lösa detta dilemma mellan att omedelbart vara till hands och en långsiktig analytisk fördjupning. De har dock inga svar på hur problemet ska lösas. I detta fall är det viktigt att ledningsgrupp, utskott och andra ansvariga står upp för fördjupning och långsiktighet. Samtidigt gäller det att utveckla andra sätt att skapa praktiska stödsystem – genom samverkansledarna, kolleger i andra kommuner, interaktiva medier, praktikanter från universitetsutbildningar eller köpta tjänster.

Dilemmat mellan U och F blir inte mindre av att ett I tillförts forskargruppens uppgifter. Vad står I:et för i FoUI? Vad är skillnaden mellan utveckling och innovation? Frågan om vad I:et betyder var svår att besvara för de som intervjuades. Den ledde till följande reflektion i en intervju:

”Jag tror man kan se det på tre olika sätt: Handlar det om att FoUI ska arbeta med innovativa metoder? Ska resultatet av verksamheten vara innovativt? Eller ska stödet leda till att kommunerna blir mer innovativa?”

Det finns ingen entydig definition av begreppet innovation och utveckling, men det senare utgår mer från den praktik som sker på kort sikt och med en gradvis karaktär. Innovation står oftast för ett mer radikalt nytänkande och ett ifrågasättande av idéer, rutiner, arbetssätt, samverkansformer och organisering. Här kan ju forskningen vara till hjälp genom att ha distans till praktiken och med en funktion att fungera ”störande”. Samtidigt kan forskningen ge ett stöd för vardagsinnovationer och idéer som kommer underifrån genom att synliggöra, diskutera och undersöka dessa tillsammans med deltagarna. Ett samarbete över regiongränser och i nationella forskningsprojekt kan ge ett ytterligare stöd för innovationer i kommunerna. De kan bli en del av ett regionalt innovationssystem där det pågår en vital och intressant utveckling på olika områden.

Ett sätt att öka innovativiteten i kommunerna är att involvera brukarna. Det kan ske på olika sätt – genom medverkan i utbildning, handledning och strategiutveckling. Representanter för olika brukargrupper kan knytas till verksamheten, delta i olika utvecklingsgrupper och inom ramen för en utvärdering. I dessa avseenden har man inte varit framgångsrik inom FoUI vid Norrbottens Kommuner. FoU-enheten i Jönköpings län har kommit mycket längre när det gäller brukarmedverkan i olika avseenden, vilket starkt har ökat innovativiteten i verksamheterna och samtidigt varit en stimulans för forskningen.

Innovation har traditionellt haft manliga förtecken. Det har uppfattats som att ingenjörer tar fram nya tekniska lösningar i olika företag. Efter hand har innovation inom offentlig sektor – och där många kvinnor verkar – lyfts fram, t.ex. genom olika vardagsinnovationer och organiserat stöd till anställda att ta fram nya idéer och förslag till förbättringar. Innovationerna behöver då inte gälla produkter, utan kan lika gärna handla om arbetssätt, metoder, organisationsform och samverkan. En allmän reflektion är att genusperspektivet är svagt utvecklat inom FoUI vid Norrbottens Kommuner och utgör inte en central del i analysen.

Att ha en forskningsdel inom en organisation kan ha andra fördelar än att lösa uppgifter utåt. Den kan bidra till att skapa en lärande organisation där innovativiteten främjas – bland både utvecklare och forskare. På detta område ser man inte så tydliga ansträngningar inom Norrbottens Kommuner, men under utvärderingen har lärande seminarier diskuterats som en metod för en tematisk fördjupning. Sådana organiserade lärtillfällen kan vara ett sätt att systematiskt och med forskningen som stöd skapa ett forum för erfarenhetsutbyte och kritisk reflektion. Tid för information och redovisning på gruppträffar kan minska så att ett utrymme för reflektion och lärande skapas.

Om praktik och teori

Vad krävs för att forskningen ska kunna kombineras med utveckling och innovation på ett konstruktivt sätt i en verksamhet som Norrbottens Kommuner? Det handlar till stor del om synen på vad som är teori och praktik – vad som skiljer dem åt och hur de kan förenas.

En traditionell syn på vetenskaplig kunskap är att den ses som grundläggande och som styrande för samarbetet med praktiken. Samarbetet börjar med att forskare förklarar utgångspunkter, teorier, begrepp och antagna samband. Nästa steg handlar om hur teorierna kan användas på praktiska problem. Praktiken blir på det sättet tillämpad teori. De praktiskt verksamma måste anpassa sig och försöka förstå teorier – förklaringsmodeller och begrepp. Förhoppningen är att det i nästa steg ska ha praktisk nytta av tillämpningarna. Samverkan med praktiken blir på forskarnas villkor – ”uppifrån och ned” och ”utifrån och in”.

Det finns en omfattande erfarenhet att den här typen av samverkan mellan forskning och praktik inte fungerar för FoU-enheter (Aagaard Nielsen & Svensson 2006). Det krävs en omvänd ansats. Praktiken blir utgångspunkten för forskningen. De praktiskt upplevda utvecklingsbehoven blir det som forskarna och deltagarna utgår från. På det sättet skapas förutsättningar för relevans, jämlika relationer och ett gemensamt lärande. Det blir lättare för deltagarna att delta på jämlika villkor.

Men en utgångspunkt för en lärprocess i praktiken är inte detsamma som en slutpunkt. Forskarna kan samla data, presentera olika analysmodeller, visa på brister i problemuppfattning och göra jämförelser med andra exempel. Det innebär att tillföra en ”störning” och att utveckla givna problemuppfattningar, analyser och slutsatser. Forskningen bidrar till att synliggöra, förklara, sätta i sammanhang och visa på alternativ till det bestående. Forskarna ger stöd till lärprocessen, men tar inte ansvar för de beslut som chefer och politiker fattar. Man kan kalla denna forskningsansats för interaktiv – att forska *med*, inte *på*.

Hur kan man se på FoUI med dessa glasögon? Jo, här finns en genuin ambition att forska *med* deltagarna. Kanske går man för långt i att vara till lags och det blir snarast en forskning *åt*. Man ställer upp på nätverksträffar och medverkar i en rad kontakter därför att man vill svara upp på krav och önskemål från den egna organisationen och från kommunerna. Risker med att fungera som en serviceorganisation på detta sätt blir att utrymmet för fördjupning och kvalitet starkt försvåras. På det sättet kan inte kommuner få det stöd som krävs för en evidensbaserad praktik.

Bredd eller djup?

F kontra U kan sägas handla om bredd eller djup – att göra många saker lite snabbt eller få saker gjorda på längre sikt. FoUI:s verksamhet har stor bredd. Den handlar egentligen om social välfärd, skola och utbildning och samhällsbyggnad, men formuleringar om social hållbart och styrning gör att den uppfattas omfattande och diffus ute i kommunerna. Denna bredd är unik för liknande verksamheter. En mängd aktiviteter genomförs och ett stort antal möten hålls. Vad innebär det när det gäller kvaliteten på forskningen och behovet av att fokusera på få utvecklingsområden? Här var önskemålen ofta motstridiga – men ville både ha en bredd och ett djup. Några av de intervjuade betonade vikten av att arbeta med färre frågor, men samtidigt ville man att arbetet skulle vara konkret och till nytta.

”Vi håller på med alldeles för många och stora frågor – hälsa, hållbarhet och en massa. Skolfrågorna är ju inte prioriterade. Nu handlar ju allt om företagen i regionen. Det blir ju omöjligt för forskarna att bidra till vårt arbete om de ska hålla på med allt.” (Chef)

”Det är lite för spridda skurar idag. Vi måste prioritera bättre.” (Politiker)

”Vi behöver kraftsamla och ha ett helhetstänk.” (Politiker)

Forskning förutsätter koncentration och fokus. Idag är utvecklingsområdena för stora och för omfattande för att en kvalitet i forskningen kan upprätthållas utan kompletterande finansiering och utvecklade forskningsnätverk. Ett sätt att lösa detta dilemma mellan bredd och djup är att fokusera på färre forskningsområden och arbeta med dessa under 2–3 år. Extern finansiering kan förstärka en sådan fördjupning och långsiktighet. Utvecklingsområdena kan handla om kompetensförsörjning, skolutveckling, ungas hälsa eller digitalisering. Det är först med en sådan fördjupning som FoUI kan upprätthålla kvaliteten i forskningen, vilket är en nödvändighet för att kunna ge kommunerna ett verkligt bidrag i analysen och i sökandet efter innovativa lösningar. Att skapa förutsättningar för en sådan fokuserad forskarmiljö är samtidigt en nödvändighet för att behålla och rekrytera forskare. De måste ha en möjlighet till karriärutveckling. Samarbete med andra universitet kan vara ett sätt att få en bredd i forskningen, utan att göra avkall på fördjupning eller kvalitet.

Det finns redan lyckade exempel att lära av, bl.a. finansieringen från Riksbanken av en forskare (Flexit), Remo Age, Välfärdsteknik och digitalisering (ett EU-finansierat projekt, där LTU är projektägare och medfinansiär), ansöknings till AFA (om arbetsvillkor i offentliga sektorn). Att lyckas hitta extern forskningsfinansiering i hård konkurrens med andra miljöer är uttryck för kvalitet och ger auktoritet – regionalt och nationellt. Genom extern finansiering kan man samtidigt få nytillskott av individer och nya tankar tillförs, vilket är en nödvändighet för en kreativ och dynamisk forskarmiljö. Kommunerna får vara med i mer fördjupade satsningar som kan leda till långsiktiga effekter, något som har efterfrågats i intervjuerna.

Men hur går det då med de andra utvecklingsområdena som ingår i uppdraget för FoUI? Ska de inte få något forskarstöd? Jo, det kan de få, men i betydligt mindre omfattning – i form av föreläsningar, dialogmöten, tips om litteratur och externa kontakter. Forskarna kan erbjuda ett nätverk av kontakter. Enskilda forskare utifrån kan vara ett stöd i specifika och avgränsade frågor. Luleå tekniska universitet är en stor tillgång för kommunerna, men även andra

lärosäten kan komma ifråga för sådana korta insatser och ett fördjupat samarbete. Särskilda resurser bör avsättas för tjänsteköp så att kommunen kan få stöd utan att inkräkta på forskningens långsiktighet. Ett intensifierat samarbete med Umeå universitet har nämnts av flera av de intervjuade som ett viktigt utvecklingsområde i framtiden. Några av kommunerna ingår redan i ett sådant samarbete och de är väldigt positiva till värdet av det.

Norrbottens Kommuner har en rad olika stöd till och funktioner för kommunerna. Man fungerar som en *mötesplats* för chefer, politiker och olika yrkesgrupper. Denna uppgift har stor omfattning, den uppskattas och är till stor praktisk nytta genom en väl fungerande administration och organisation. Men Norrbottens Kommuner fungerar också som *mäklare*, vilket är en mer krävande uppgift där olika aktörer kopplas samman för att kunna samverka i en speciell fråga. Det är en mer aktiv roll som kräver mer av insatser – i form av förberedelse och uppsökande verksamhet. Det kan handla om att koppla samman externa aktörer med olika kommuner – universitet, utbildningsanordnare, nationella aktörer m.fl. En tredje – och kanske lite outvecklad – funktion innebär att fungera som *motor* i regionen. Det handlar då om att ligga ett steg före, ta initiativ, visa på trender i samhällsutvecklingen, göra omvärldsanalyser och föreslå konkreta utvecklingsprojekt. Det är särskilt på detta område som forskningen kan komma att spela en viktig roll. Det handlar om att hitta innovativa lösningar på komplexa och sammansatta problem som inte kan lösas på ett enkelt sätt eller med snabba åtgärder. Forskarna kan naturligtvis inte vara motorer på egen hand. Det är naturligtvis politiker och chefer som ska ta beslut och vara drivande i utveckling och innovation av en verksamhet. Forskarna och samverkanledarna kan dock fungera som ”startmotorer” för utveckling och innovation. De kan uppfatta lokala behov, visa på samverkansmöjligheter och göra kopplingar till nationella strategier.

Genom att Norrbottens Kommuner kan erbjuda olika kompetenser kan man fylla dessa olika roller – av mötesplats, mäklare och motor – gentemot kommunerna. Den mest spännande uppgiften för intresseorganisationen är att fungera som motor i ett långsiktigt och hållbart utvecklingsarbete. Idag har stödet till kommunerna en tyngdpunkt i att skapa möten och de andra delarna behöver stärkas. Det finns dock ingen motsättning mellan delarna, utan de kan kopplas samman och förstärka varandra. En mötesplats – typ konferensen Växa eller krympa – kan leda till fortsatta aktiviteter och projekt, dvs. leda till att nya kontakter mäklas och på det sättet kan Norrbottens kommuner fungera som en motor i en utvecklingsprocess i en mer långsiktig satsning.

Om evidens

Samverkan inom Norrbottens Kommuner och stödet från forskningen ska bidra till att verksamheten blir mer baserad på evidens. Det betyder att beslut ska vara fattade på en säkrare grund – byggda på erfarenhet och forskning. Forskningen ska bidra med en kritisk granskning – en ”störning”. I intervjuerna framkom ett uttalat stöd för att forskningen ska vara kritisk och ifrågasättande.

”Det räcker inte att utgå från beprövad erfarenhet, utan det måste till en kritisk granskning. Annars går vi på i gamla hjulspår.” (Politiker)

Forskarna själva tycker att de har en viktig roll att fylla i utvecklingsarbetet. De menar att de har nytta av sin forskarutbildning. Den ger kunskap om handledning, en säkerhet i analysen och en förmåga till kritisk distans. Det forskarna vill utveckla är förutsättningar för att bättre kunna ”störa” en verksamhet – att visa på risker, framtida hinder, peka på alternativa scenarier och hur olika lösningar kommer in i ett sammanhang.

Men vad är det för sorts erfarenhet som efterfrågas i ett evidensbaserat tänkande? Oftast fokuserar man på de professionella i de verksamheter som berörs. Det kan också sägas känneteckna det evidensbaserade arbetet i Norrbottens kommuner. Men det finns en viktig grupp i sammanhanget, som dessutom lyfts fram i olika målformuleringar, nämligen brukarna.

Ett evidensbaserat arbete kommer på det sättet bygga på uppfattningar från tre grupper – professionella, brukare och forskare. Om chefer och politiker får en samlad bild baserad på uppfattningar och genomtänkta argument i en öppen och konstruktiv dialog så blir besluten bättre underbyggda, mer välgrundade och genomlysta. Evidensen blir högre. Det innebär inget entydigt svar i en viss fråga, utan det finns alltid utrymme för tolkningar, prioriteringar och kostnadsbedömningar, men beslutsprocessen blir mer grundad på samlade fakta och analys. Skilda perspektiv kan anläggas och alternativ scenarios diskuteras.

Denna utvärdering visar att en viktig komponent till stora delar saknas i det evidensbaserade arbetet och även i verksamheten, nämligen en aktiv och systematisk medverkan från brukarna. Här finns det goda exempel att lära av från olika delar i landet. Samverkan med brukarorganisationer, representation i beredningsorgan, medverkan i utbildning och ansvar för utbildning är några exempel på sådana inslag som bl.a. den kommunala FoU-enheten i Jönköpings län arbetat med.

Om styrning och ledning

Att styra och leda en intresseorganisation är svårt. Olika intressen måste balanseras mot varandra och skilda målsättningar förenas. Det är särskilt svårt att styra en intresseorganisation när medlemmarna – i det här fallet kommunerna – har olika förutsättningar och ojämnt med resurser. Svårigheten ökar ytterligare när verksamheten innehåller forskning, som kräver autonomi och självständighet för att fungera. Styrningen av forskningen måste, menar jag, ses i ett större sammanhang – som en integrerad del av Norrbottens Kommuners verksamhet, men också som en del av en regional utvecklingsorganisation med olika aktörer inblandade. Det finns en rad olika styrprocesser som överlappar varandra på kommunal och regional nivå.

Norrbottens Kommuner styrs av fullmäktige och en styrelse. I den senare ingår ett kommunalråd från varje kommun samt representanter från politiska partier. Det finns ett antal övergripande mål för verksamheten och en planering sker för varje år. Internt finns (sedan en kort tid) en beredningsgrupp och en styrgrupp (för verksamhetsstyrning). De flesta av de intervjuade tycker att det är en ändamålsenlig organisation för styrningen av Norrbottens Kommuner; problemet gäller snarast relationen till styrningen inom FoUI (med utskott,

ledningsgrupp och ett råd för kunskapsutveckling). I utskottet ingår sju politiker. Här diskuteras inriktningen på verksamheten, olika projekt, budget, omfattning m.m. FoUI har även en ledningsgrupp (med chefer för skola och socialtjänst). Egentligen är det ingen ledningsgrupp som tar beslut, utan mer en grupp diskussion mellan forskarna och några kommunala chefer. I rådet för kunskapsutveckling ingår forskare (från regionen) och Luleå Tekniska universitet, två chefer och en utvecklare från kommunerna. Deltagandet i rådet uppfattas som givande, konstruktivt och nyttigt.

På den regionala nivån finns en politisk samverkansorganisation utifrån specifika frågor – som skola, socialtjänst, jämställdhet m.m. Tillväxtberedningen ses som den kanske viktigaste gruppen, enligt de som intervjuats.

En sammantagen bedömning visar att berednings- och beslutsprocessen blir komplicerad och utdragen med många kommuner, en samverkansorganisation och olika regionala aktörer.

Det är inget större fel på alla de styr- och beredningsgrupper som finns om man ser på delarna var för sig. Dock måste utskott och ledningsgrupp för FoUI få en annan och tydligare beredande roll (se nedan). Det stora problemet är att arbetet inte är samordnat och att information inte förs över till berörda i hemorganisationerna från olika beslutsgrupper och samverkansorgan. Det finns inget organiserat sätt att föra kunskapen vidare från styr-, lednings- och samverkansgrupper till den kommunala verksamheten. Flera av de intervjuade på Norrbottens Kommuner upplevde att det är parallella organisationer som inte är sammanlänkade och det saknas gemensamma former för kommunikation. Förslaget är att utskott och ledningsgrupp får en initierande och beredande roll, vilken gör att risken för att en dubbel styrning inom Norrbottens kommuner motverkas.

”Det stämmer att vi inte för saker vidare. Det blir lite övermäktigt att hinna med när det är mycket som tas upp på ett möte. Om vi fick en kort sammanfattning skulle det vara lättare. Hemsidan och Nyhetsbrevet skulle kunna användas för detta.” (Medlem i FoUI:s ledningsgrupp)

Ett mer allmänt problem är att kombinera en styrning uppifrån med delaktighet och lärande underifrån. Flera av de intervjuade betonade vikten av att arbeta konkret och lokalt med utveckling. Den regionala nivån behövs, menar de, men efterfrågan på och initiativ till utveckling måste komma underifrån.

”Vi måste bli mer aktiva och kunna beställa uppdrag ute i kommunerna. Vi måste kunna ta emot information och kunna använda den aktivt. Vi har börjat i skolan med att bygga upp en sådan organisation.” (Politiker)

En kritik mot ”uppifrån”-styrningen gällde det regionala arbetet med olika dokument, program och strategier. I stället borde utvecklings- och innovationsarbetet mer komma underifrån, menar flera av de intervjuade.

”Vi håller på för mycket med program och strategier. Det tar för lång tid innan vi kommer till skott. Vi måste vända på det och göra saker i stället.” (Politiker)

”Det blir som ’Dödahavsruddarna’, det är något som finna på papper, men som inte betyder något.” (Utvecklare)

”Det är helt fel väg att gå. Jag ser en tydlig förändring. Nu håller man på med allmänna formuleringar i regionen och är inblandade i en rad olika frågor, i stället för att jobba med skolan och socialtjänsten. Vi måste utgå från det som händer ute i kommunerna. Att sitta i en massa grupper är på bekostnad av det praktiska arbetet.” (Skolchef)

”Det är väl ok att vi har mål och strategier på regional nivå, men vi måste kapa ledtider. Vi måste jobba konkret och precist med lokal utveckling.” (Politiker)

Hur ska man hantera dilemmat mellan att arbeta på en strategisk eller operativ nivå? Blir verksamheten för strategisk kan den bli abstrakt och verklighetsfrämmande och saknar då relevans för de yrkesverksamma och brukarnas behov. Blir arbetet för konkret och kortsiktigt slukas personalen inom Norrbottens Kommuner upp av vardagsproblem och kan inte bidra med en analys av långsiktiga utvecklingsbehov. Det handlar om ett genuint dilemma som måste hanteras, men som inte går att lösa på något enkelt sätt. Ett hållbart utvecklingsarbete förutsätter ett arbete på olika nivåer som både är kort- och långsiktigt. Ett citat sammanfattar hur dilemmat kan hanteras:

”Vi måste kunna jobba på alla nivåer och knyta ihop dem i Norrbottens Kommuner. Vi måste utgå från det som sker som sker i kommunerna, koppla samman det med resurser på en regional och nationell nivå.” (Politiker)

Utvärderingen visar på olika sätt att arbeta fram lokala projekt med forskningsstöd som kan ses som ett svar på kritiken om ”uppifrån”-styrning som jag har berört ovan. Det gäller skolprojektet Spiran och dess fortsättning och en satsning på barns hälsa.

När det gäller ledningen av Norrbottens Kommuner internt och FoUI-delen är problemen mindre. De intervjuade från kommunerna uppfattade att direktören och FoUI-chefen hade en ambition att utveckla verksamheten och att modernisera den på olika områden – bl.a. när det gäller användningen av digital teknik, samverkan utåt och en satsning på olika forskningsprojekt med hög kvalitet.

”Vi är Sveriges äldsta kommunförbund och mycket har suttit i väggarna. Nu börjar det hända saker på olika fronter, både internt och i kontakterna utåt.” (Socialchef)

Även de anställda på Norrbottens Kommuner menade att det var en förändring på gång – från en organisation med individuellt arbete och egna ansvarsområden till en mer integrerad samverkan. Under de senaste åren har ledningen strävat efter att skapa mer samarbete – genom olika team och arbetsplatsträffar. De flesta bedömer att man kommit en bit på väg, men att en hel del återstår att göra.

”Det har varit lite av vattentäta skott här. Var och en har jobbat individuellt och mot kommunerna. Många har varit chefer tidigare och varit vana att ta egna beslut. Nu är vi på väg mot en mer öppen och flödestyrd organisation. Teamen har bidragit till det. Där är även forskarna med.”(Samverkansledare)

Den avgörande frågan för ledningen är hur man får ihop F:et och U:et, dvs. hur samverkansledare och forskare kan komplettera varandra. Kollegerna på Norrbottens Kommuner tycker det är viktigt att det finns forskare i organisationen.

”Forskningen har gjort kommunalråden mer intresserade. Frågorna har lyfts. Jag har haft stor nytta av samarbetet med forskaren.” (Politiker)

Det fanns dock hos en del av de intervjuade samverkansledarna en känsla av att forskarna är lite ”vid sidan av” – lite för sig själva.

”De har mycket möten och sitter åtskilda. Jag förstår att de behöver träffas, men det kan lätt bli att de hamnar vid sidan av.”

Forskarna inom FoUI (fyra disputerade forskare och en forskningsledare) betonar vikten av autonomi, tillfällen att träffas, att ha en egen chef och budget. Samtliga betonar de vikten av att samspelet med samverkansledare är avgörande för att de ska kunna få en position i organisationen, lokala kontakter och en framtida finansiering.

Sammanfattningsvis, det krävs en tydligare styrning av verksamheten inom Norrbottens Kommuner där forskningens ansvar och uppgifter klargörs och där ägarskapet hos chefer och politiker blir tydligare. Ledningen av verksamheten måste utvecklas så att forsknings- och utvecklingsdelarna kan kombineras på ett bättre sätt. Denna nära samverkan måste kombineras med en självständighet för forskarna att arbeta utifrån riktlinjer och mål. Denna utvärdering kan utgöra underlag för en diskussion om hur utvecklings- och forskningsdelen ska integreras på ett bättre sätt.

Förslag

Utvärderingen visar sammantaget på en fungerande verksamhet inom Norrbottens Kommuner och FoUI. Kommunerna är på det hela taget nöjda med verksamheten. Samverkan med regionen och utomstående aktörer har utvecklats över tiden och FoUI anses vara en intressant och viktig samarbetspartner av de regionala aktörerna, inklusive LTU.

FoUI är starkt beroende av tillhörigheten till Norrbottens Kommuner. Den ger tillgång till lokala kontakter, samarbete med kvalificerade samverkansledare, strateger, projektledare och kanslipersonal. Det är svårt att se FoUI som en självständig aktör på en regional arena.

Det motsatta sambandet gäller också för det interna samarbetet. Norrbottens Kommuner har stor nytta av att det finns en forskargrupp inom organisationen. Det gör att arbetet kan bli mer evidensbaserat, förstärker analyskapaciteten, öppnar dörrarna till universitet, höjer utvärderingskapaciteten samt bidrar till ett organisatoriskt lärande.

En viktig och kanske avgörande förklaring till framgången för Norrbottens Kommuner och FoUI-delen är att det i Norrbotten sedan lång tid har funnits en samverkan över kommungränserna. Man har varit nödd och tvungen till detta, men organiseringen och styrningen av samverkan har också bidragit till framgången. Norrbotten har dessutom varit känt för viljan till samverkan med forskare och ett stort antal utvecklingsprojekt med en

omfattande extern finansiering har hamnat där. LTU har arbetat utåtriktat och med en interaktiv forskningsansats och har varit skickligt på att skaffa extern forskningsfinansiering.

Med detta positiva helhetsintryck som bakgrund ska jag lyfta fram och diskutera ett antal förbättringsförslag. En verksamhet kan aldrig slå sig till ro utan måste hela tiden sträva efter utveckling, förnyelse och innovation. För att stödja andra med utveckling måste man själv utvecklas. Kraven utifrån måste vitalisera verksamheten hela tiden. Denna utvärdering ska ses som en del i ett sådant långsiktigt utvecklingsarbete, där kommunernas synpunkter och önskemål varit vägledande.

Om att kombinera U, I och F

FoUI-delen inom Norrbottens Kommuner har inte riktigt lyckats kombinera U:et, I:et och F:et. Det är ett genuint dilemma att kombinera utveckling och forskning i samma organisation. Förutsättningarna finns dock, men arbetet med att hitta en balans kräver en finkänslighet från ansvariga och ledning. Det handlar inte om att detaljstyra forskarna och att inskränka på deras möten. I stället gäller det att acceptera ett mer långsiktigt, fördjupat och kvalificerat arbete med forskning. Denna forskning ska utgå från praktiska och komplexa problem i kommunerna som kräver en fördjupad analys.

Forskarna får inte hamna i fällan att bara vara ett stöd och att vara till lags för direkt upplevda lokala problem. De ska utmanas att fördjupa sig i verkliga knäckfrågor som kommunerna brottas med nu och i framtiden. Höga krav ska ställas på forskarna att leverera i olika avseenden – att delta i problemformuleringen, att utveckla metoder, att söka extern finansiering, att samverka med kvalificerade forskarmiljöer och att delta i den offentliga debatten. Samspelet mellan direktören och forskarna är centralt och måste bygga på styrdokumentet och målformuleringarna där, men samtidigt måste det finnas en frihet för forskningen att arbeta självständigt och störande.

Forskarna kan ge viktiga bidrag till hur kreativa innovationsprocesser kan organiseras underifrån med en bred medverkan från anställda och brukare. Det kan handla om stegvisa innovationer, vardagsinnovationer eller ”employee driven” innovationer. På det sättet kan I:et få en verklig betydelse med forskningens hjälp. Former för att koppla samman det lokala innovationsarbetet med det strategiska på regional nivå kan utvecklas.

Som sammanfattning – dilemmat mellan utveckling/innovation och forskning kan angripas genom att utvecklingen blir grunden och utgångspunkten för forskningen. Forskningen blir ett stöd för att synliggöra, pröva, vidareutveckla och värdera lokala lösningar och idéer. Praktiken blir grunden för teorin och det gemensamma lärandet mellan deltagare och forskare centralt – från problemformulering till spridning av resultat.

Om utveckling och innovation

Norrbottens Kommuner (och dess FoUI) är framgångsrika när det gäller att ge stöd till utveckling i kommunerna. Det gäller nätverken, handledning, rådgivning, teknisk support, projektutveckling, utbildning, externa kontakter m.m. Det samma gäller för forskningen som medverkat vid ett stort antal tillfällen och på olika möten, är lätt att komma i kontakt med och som arbetar flexibelt och tillgängligt gentemot kommunerna.

Men hur är det med I:et i FoUI? Här är det svårare att visa på resultat och effekter av forskningen. Fokus i arbetet – och det gäller för hela Norrbottens Kommuner – gäller den operativa nivån, inte den strategiska eller innovativa. Det är naturligt eftersom efterfrågan från kommunerna gäller mer kortsiktiga, vardagsnära och omedelbara behov i verksamheten.

Vad skulle ett stöd till innovation kunna innebära och vilken är forskningens roll i sammanhanget? Ja, det handlar väl om att kunna ”se runt hörnet”, visa på risker, peka på annorlunda lösningar när det gäller samverkan och styrning samt att visa på exempel utifrån. Kommunernas förmåga till innovationsledning ska stärkas enligt måldokumentet, vilket kräver en insikt om hur nuvarande styrsystem kommit till.

Idag famlar kommunerna efter styrningsmodeller som kombinerar krav på effektivitet, kvalitet, goda arbetsvillkor och demokrati. På 80- och 90-talet fanns en medvetenhet om att den tidigare regel- och detaljstyrningen hade stora brister. Som svar på denna kritik utvecklades radikala – innovativa om man så vill – lösningar. Det handlade om mål och resultatstyrning, men också köp- och säljssystem, privatiseringsmodeller och konkurrensutsättning. New Public Management är ett samlingsbegrepp för mycket i denna utveckling av nya styr- och ledningsformer och uppföljningssystem. Idag ser vi baksidan av dessa nya styrmodeller – i form av en ökad detaljstyrning, en omfattande mätning av insatserna, en ökad dokumentation och ett svagare inflytande för anställda och brukare. De anställdas autonomi begränsas och kvaliteten riskerar att försämrans.

Den verkliga och centrala utmaningen för FoUI är att stödja kommunerna att hitta nya och innovativa styrformer som kombinerar krav på effektivitet, kvalitet, brukarinflytande och professionell autonom. Lyckas man med detta kommer man att framstå som ett lysande exempel för hela landet. Det finns försök i riktning mot en mer tillitsfull styrning på olika håll i landet, men forskningen släpar efter.

Genom att involvera brukarorganisationerna i beredning, analys och uppföljning skapas ett nytt störmoment för ogenomtänkta styrmodeller och viktig kompetens tas tillvara för att utveckla nya lösningar. Risken att behandla brukare som objekt för styrning av ansvariga, experter och forskare motverkas. Besluten blir bättre och mer grundande i ett vidgat evidensstänkande. En konferens om brukarmedverkan är planerad till hösten och vägledare utbildas redan i delaktighetsmodellen. Detta kan ses som steg på vägen mot ett starkare brukarinflytande.

Medskicket – byggt på intervju svaren – är alltså att FoUI och Norrbottens Kommuner ska prioritera arbetet med frågor som styrning utifrån den lokala verksamhetens behov. Hur ska skolan och socialtjänsten organiseras och styras på ett sätt som kombinerar krav på effektivitet, kvalitet och goda arbetsvillkor. Forskningen får då en viktig roll – både kritisk och konstruktiv – i dessa lär- och utvecklingsprocesser. Det är på detta område – dvs. styrning och ledning för verksamhetsutveckling – som behovet av innovation är störst, enligt flera av de intervjuade.

Om teori och praktik

Forskarna vid FoUI har lyckats med den svåra uppgiften att skapa jämlika relationer till berörda i kommunerna. De trivs med att forska utvecklingsinriktat och att vara till praktisk nytta. De skapar ingen distans till deltagarna utan är efterfrågade i skilda frågor. Ambitionen är att forska *med*, inte *på*, deltagarna. De tycker inte att denna forskning är av lägre rang jämfört med traditionell akademisk forskning. De har dessutom lyckats skapa kreativa och effektiva samarbeten med forskare (främst) på Luleå tekniska universitet, men även med Umeå och andra universitet. Samarbetet inom Rådet för kunskapsutveckling har varit ett sätt att organisera samarbetet med externa forskare och samverkanspartners. Det interaktiva förhållnings sättet har gett legitimitet och trovärdighet i kommunerna och gentemot regionala aktörer.

Det är helt avgörande för den framtida utvecklingen att det interaktiva forskningssättet försvaras och utvecklas. Det gäller vid nyrekrytering och en eventuell chefstillsättning, men över huvud taget i valet av samverkan med olika forskarmiljöer. Det är viktigt att forskarna utvecklar samarbeten med starka aktörer med denna forskningsinriktning. Det kan gälla nätverket för Arbetsplatsnära FoU, Helix vid Linköpings universitet, SIRA (ett nätverk för interaktiva forskare), Högskolan i Borås, Nka (Nationellt kunskapscentrum för anhöriga) m.fl.

Det är centralt att i ansökningar – särskilt till Vinnova, Forte och AFA – att lyfta fram den interaktiva forskningsansatsen och ambitionen att både bidra till utveckling av teori och praktik.

Synen på teori och praktik som kompletterande kunskapskällor gör det möjligt att utveckla en bredare syn på evidens, där forskning kombineras med erfarenheter från professionella och brukare. Dessa gruppen behöver uppmärksammas, stödjas och ges förutsättningar för deltagande. När det gäller att stärka brukarinflytandet har FoUI Norrbottens Kommuner mycket att lära av andra kommuner.

Bredd eller djup

I frågan om bredd eller djup tar utvärderingen en tydlig ställning. Forskning måste ha ett djup för att kunna ge ett teoretiskt och praktiskt bidrag till praktiken. Idag ”springer forskarna på för många bollar”. Det finns flera förklaringar till detta – problem med den svaga styrningen inom FoUI, olika behov och önskemål i kommunerna, en vilja hos forskarna att vara till lags, brist på resurser för forskningsinitiering och därmed möjligheten att arbeta långsiktigt.

Det som krävs för att få ett ökat djup i forskningen är en tydligare prioritering från politikerna i utskottet samt en mer aktiv och involverad ledningsgrupp i beredningsarbetet. På det sättet skapas förutsättningar för ett aktivt ägarskap hos politiker och chefer. Att fungera som aktiva ägare kan betyda följande: att engagera sig i frågorna, att skapa förutsättningar för verksamheten och de olika FoUI-projekten, att följa upp resultaten, att verka som ambassadörer i kommunerna och på regional nivå, att medverka på olika träffar, att ta fram strategier för att använda resultaten.

Ledningen av forskningen måste bygga på en styrning mot mål och långsiktiga resultat. Det kan t.ex. handla om krav på att varje år utveckla två FoUI-projekt med extern finansiering, gärna i samarbete med olika universitet. Det kan gälla krav på att forskningen ska ge strategiskt stöd i viktiga utvecklingsfrågor i ett antal kommuner. Olika utvecklingsmetoder kan tas fram på beställning, vilket gör kommunerna mindre beroende av externa konsulter och dyra licenser. Ett antal konferenser – typ Växa eller krympa – kan organiseras, som inte bara vänder sig till deltagare från regionen.

Att skapa en lärande organisation

Forskningen har gett stimulans, stöd och kunskap till anställda på Norrbottens Kommuner. Den har dock inte använts av ledningen som en organiserad drivkraft för att skapa en lärande organisation. I dialoger under utvärderingen diskuterades ett förslag om att organisera interna lärseminarier. Utgångspunkten ska då vara att lära av gjorda erfarenheter med forskningen som stöd. Utvecklingsprojekt, strategier och satsningar presenteras av samverkansledare och berörda. Forskarna gör inspel och reflektioner för att stimulera till en gemensam diskussion och för att kunna dra slutsatser inför framtida satsningar.

Erfarenheter visar att det krävs rutiner och struktur för att en lärande organisation ska utvecklas. Det räcker inte med enskilda kontakter mellan samverkansledare och forskare eller lärande i avgränsade projekt. Det är därför en viktig uppgift för direktören att styra denna lärprocess så att den blir till en rutin i verksamheten.

Om styrning och ledning

Styrningen av och samordningen mellan Norrbottens Kommuner, FoUI samt regionala aktörer behöver förenklas, tydliggöras och kommunikationen utåt stärkas. På pappret ser allt bra ut – med fullmäktige, styrelsen, presidium och direktör. Det finns sex strategiska områden, varav FoUI är ett. Det finns dessutom flera beredningar, ett partnerskap, ett Folkhälsopolitiskt råd och en politisk ledningsgrupp för jämställdhet.

Det intervjuade upplever den regionala organisationen som svåröverskådlig och rörig, där frågor överlappar varandra och där information inte förs ut eller återkopplas. Personer som är med i olika grupper har inte ett tydligt ansvar för att föra information vidare i sina hemorganisationer. Varje möte bör avslutas med frågan hur denna kunskapsöverföring ska gå till. Det följande mötet bör inledas med att man följer upp för att se om detta har skett.

Kommunikatören får en viktig roll i visualisering av och information om beslutsprocesserna. Men egentligen är det alla inblandades ansvar att kommunicera verksamheten i sina respektive nätverk. Brukar- och anhörigorganisationerna måste ges en viktig roll i beredning, genomförande och uppföljning av olika utvecklingsarbeten och utbildningar. Det gäller framförallt inom socialtjänsten, men kan vara aktuellt även inom andra sektorer.

Styrningen av forskningen har varit särskilt problematisk. Utskottet och rådet för kunskapsutveckling har fungerat relativt väl när det gäller att diskutera idéer, men ledningsgruppen för FoUI har haft ett otydligt mandat och en oklar uppgift. Det är naturligtvis en styrka att personer i kommunerna vill engagera sig och diskutera forskningsfrågor och något projekt har kommit till på detta sätt. Styrningen och beredningen

av forskningen går dock att förenkla och måste tydliggöras i relation till den övriga verksamheten. Mandat, ansvar och uppgifter för de olika grupperna måste klargöras, inklusive de enskilda deltagarnas ansvar och bidrag.

Utskottet med politiker föreslås få en strategisk och prioriterande roll, dvs. att peka ut områden som forskningen ska fokusera på. Det måste finnas en enkel och löpande återkoppling till utskottet om hur forskningen utvecklas inom dessa prioriterade områden.

Ledningsgruppen (med chefer) föreslås få en central – beredande, genomförande och uppföljande – roll. Den ska diskutera hur FoUI-projekten ska initieras, organiseras, genomföras och följas upp utifrån de prioriteringar och strategiska val som utskottet har gjort. Ledningsgruppen ska diskutera och ta ställning följande frågor: Vilka kommuner ska erbjudas att delta i ett kommande FoUI-projekt? På vilka grunder ska kommunerna väljas ut? Vilka krav kan man ställa på de deltagande kommunerna och deras engagemang på kort och lång sikt? Vilket stöd kan ledningsgruppen ge löpande till projekten under utvecklingsarbetet? Vilken roll ska forskningen ha – stödjande eller störande? Är det aktuellt att söka extern finansiering och var kan man i så fall göra det? Kan man samarbeta med något universitet om att söka externa medel?

Men cheferna i kommunerna kan inte leda och ta ansvar för allt. Ett sätt att stärka utvecklingsarbetet i kommunerna är att skapa en lokal mottagarorganisation där det finns utsedda utvecklingsansvarig inom t.ex. skola och socialtjänst. I skolan fanns ett nätverk för utvecklare men det avskaffades i samband med att samarbete med LTU upphörde. Det finns ett stort värde i att återskapa detta nätverk som kan bli en viktig samverkanspartner för FoUI. Personer från olika verksamheter kan fungera som stöd för chefer och kolleger, vara känslspröt utåt, ingå i regionala nätverk och hålla kontakter med samverkansledare och forskare. På det sättet skapas en sammanhållen utvecklingsorganisation där den lokala och regionala nivån kan samspela på mer jämlika villkor och dialogen (uppåt och nedåt) kan stärkas. Utveckling kan byggas underifrån och idéer till innovation hos medarbetare kan fångas upp. Innovationsarbetet kan bara ges energi av professionella och brukare, inte av chefer eller politiker. Deras roll är i stället att skapa förutsättningar för innovation och att ta vara på resultaten av denna.

När det gäller ledningsorganisationen, kan man diskutera om FoUI fortsättningsvis ska ha en egen chef; en tjänst som nu är vakant. Det viktiga är att det finns en vetenskaplig ledare och att det finns en årlig budget för verksamheten. Fördelen med att ha en FoUI-chef – som man haft tidigare – är att ansvaret blir tydligare och självständigheten för forskningen markeras. Regionala kontakter kan samordnas enklare via en kontaktperson. Dessa fördelar med ett fast chefskap är något som regionala aktörer betonat starkt. Dessutom avlastas direktören en del av sitt ledningsansvar. Nackdelen är risken att FoUI blir en isolerad verksamhet, den dubbla styrningen, kostnaderna för chefskapet, en extra nivå i organisationen och ett visst dubbelarbete. Kostnaderna kan dock minska om chefskapet begränsas till en halvtidstjänst.

Intern eller extern finansiering?

FoUI finansieras av avgifter från kommunerna. Det ger en trygghet och en bas att verka utifrån. Pengar är öronmärkta för socialtjänst och skola (9 kronor för socialtjänsten, 5 kronor för skolan samt 4 kronor för övrig verksamhet). Är det en bra lösning? Vad tycker kommunerna om den? Finns det andra alternativ? Hur ser den externa finansieringen ut?

Utvärderingen visar att det finns problem med den interna finansieringen, särskilt som två kommuner inte bidrar med full finansiering. Det har väckt ett missnöje hos en del av de övriga kommunerna. Norrbottens Kommuners styrelse borde ta ställning till och hitta former för en samlad finansiering från respektive kommun. Det känns föråldrat att dela upp bidragen på detta detaljerade sätt till olika områden. Det går inte att tvinga kommuner att ge bidrag till forskningsdelen, men med en nystart och där man tydligare kan visa på nyttan av forskningen borde frågan om finansiering aktualiseras på nytt.

Hur kan man arbeta?

Hur kan man arbeta inom FoUI-delen och Norrbottens Kommuner för att hantera de olika dilemman som diskuterats ovan. Jag ska föra ett resonemang, men betonar att det handlar om hur man *kan* arbeta, inte hur man *ska*.

Det handlar framförallt om att fokusera på färre utvecklingsområden, fördjupa dessa, arbeta långsiktigt med dem, att skapa ett tydligare lokalt ägarskap, att sträva efter extern finansiering i högre grad, att bättre ta till vara resultaten av ett utvecklingsarbete och att sprida detta till alla kommunerna.

Projektinitieringen är avgörande. Intervjuerna visar att det finns mängder av förslag och innovativa idéer ute i verksamheten och bland brukare. Välj ut ett antal av dessa förslag mot bakgrund av de prioriteringar som utskottet gjort. Bered förslagen i ledningsgruppen med stöd av forskarna och samverkansledarna. Utveckla ett konkret FoUI-projekt – gärna med stöd av ett universitet – och sök extern finansiering. Det innebär en konkurrens med de bästa miljöerna, ger intäkter, legitimitet och externa kontakter.

I varje FoUI-satsning kan 3–4 kommuner ingå aktivt. Dessa kommuner avsätter tid och måste prioritera arbetet. Det innebär att en liten kommun endast behöver engagera sig mer fördjupat i ett större utvecklingsprojekt. Men alla kommunerna har möjlighet att löpande ta del av resultaten och använda dessa för egen del. På sikt kommer 4–5 fördjupade FoUI-satsningar att rulla på och kommunerna väljer att engagera sig i dessa efter intresse och beroende på förutsättningar. På detta sätt skapas både djup och bredd i verksamheten. Kommuner är aktiva efter förmåga, intresse och egna resurser som de kan avsätta för utvecklingsarbete.

Nyttiggörandet av resultaten blir centralt. Kommunikationen måste bli bättre, mer löpande och interaktiv från varje projekt. Politiker, chefer, samverkansledare, forskare och brukargrupper får en aktiv roll i att sprida och kommunicera resultaten. Det handlar om att skapa interaktiva lärprocesser som bygger på enskilda engagerade individer, där hemsidan bara är ett stöd och en utgångspunkt för kommunikationen. Det viktiga är de ”trådar” som projektledare, samverkansledare och forskare kan skapa med berörda deltagare. Intervjuerna

har visat på ett stort behov bland utvecklare i kommunerna att kommunicera löpande med kolleger och stödpersoner.

Det interna arbetet blir mer fokuserat och utgår från att skapa en fördjupad kunskap utifrån några prioriterade områden. Det blir ett teambaserat arbetssätt där det gemensamma lärandet är centralt. Tanken om en lärande organisation ska genomsyra möten som görs mer reflekterande och analyserande och där informationsdelar åtskiljs och kortas ned. Kortare och effektivare möten är ett centralt önskemål som framkommit i flera av intervjuerna och gäller alla typer av möten. Att finlipa och koordinera distanstekniken är ett annat starkt önskemål som tagits upp i intervjuerna. Forskarna har fler och längre möten. Om forskningen får ett tydligare uppdrag där forskarna ges ett ansvar för sina utvecklingsområden blir möten annorlunda och mer inriktade på handling, resultat och gemensamt lärande.

Direktören får en tydligare styrande roll byggt på verksamhetsmålen och prioriteringarna och kan därmed rikta tydligare krav mot forskarna på långsiktiga resultat och strategiska aktiviteter. Ett par fördjupade FoUI-satsningar ska arbetas fram varje år. Forskargruppen får en stor självständighet i sitt uppdrag men dialogen med direktören måste vara tät, kontinuerlig och förtroendefull.

Frågan är *vad* dessa fördjupade FoUI-satsningar ska handla om.

Vad kan man arbeta med?

Det är inte en uppgift för utvärderingen att presentera innehållet i kommande satsningar. Utgångspunkten är att arbetet med projektinitering ska bygga på hög delaktighet, bred förankring och ett aktivt ägarskap i hela styrkedjan.

Intervjuerna visar att det inte är en brist på idéer och uppslag som är problemet. Det handlar snarast om att utveckla former för att fånga upp idéerna, att göra en prioritering och att bereda dem till projekt eller satsningar av något slag. Några förslag som presenterats i intervjuerna kan nämnas:

- Att utveckla metoder för evidens som går utöver ytliga mätningar och uppföljningar. I det kan ingå en fördjupning och uppföljning av Öppna jämförelser där kommuner lär av och med varandra med stöd av forskare. Vad står siffrorna för och vilka slutsatser kan dras av jämförelserna mellan kommunerna och över tid?
- Mätningar är en viktig del i det som brukar kallas New Public Management. Flera av de intervjuade vill ha en forskning om denna styrform och alternativ till den. De vill göra försök med att skapa en mer tillitsfull styrning som bygger på en ökad delaktighet från professionella och brukare.
- Äldreomsorgen behöver utvecklas – bli mer effektiv, av högre kvalitet och med ett större inflytande för brukarna. I intervjuerna framkom flera förslag på hur kommuner kunde gå samman och använda äldrepengarna för en gemensam utveckling med stöd av forskning. Andra förslag gällde kost och nutrition.

- I individ- och familjeomsorgen är läget ansträngt och behovet av rekrytering en central fråga. Även här efterfrågas utvecklingsprojekt som visar hur man kan kombinera goda arbetsvillkor med hög kvalitet och effektivitet. Samarbetet med utbildningen av socionomer vid Umeå universitet är centralt.
- Att utveckla skolan till en lärande organisation. Flera av de intervjuade har pekat på vikten av att använda förstelärarna som ett stöd för skolutveckling – gentemot kolleger, skolledare, föräldrar och elever. Frågan om att skapa en likvärdig skola är aktuell och utmanade för alla kommunerna. Idéen med övningsskolor, utvecklingsledare och användningen av examensarbeten är viktiga utvecklingsområden där man redan har kommit långt i några kommuner.
- Frågan om folkhälsa är särskilt aktuell i länet och ett prioriterat område för Norrbottens kommuner. En folkhälsostategi håller på att tas fram. Det redan initierade "Flexit"-projektet om hälsosamtal i skolan är ett intressant exempel på en regional samverkan (med Folkhälsocentrum) och med extern finansiering (från Riksbankens Jubileumsfond).
- Att göra frågan om jämställdhet konkret och som en integrerad del i allt utvecklingsarbete. Jämställdhet är ett övergripande mål för Norrbottens kommuner, men arbetat är formaliserat och inte integrerat i de olika utvecklingsprojekt som pågår. Ett integrerat jämställdhetsarbete med forskningsstöd kan visa på skillnader för pojkar och flickor i skolan (när det gäller hälsa och betyg), hur äldreomsorgen fungerar olika för män och kvinnor (när det gäller biståndsbedömning, insatser och resurser) eller hur resurser för föreningsverksamheten fördelas olika mellan könen.
- Frågor om integration kopplat till skolan och arbetsmarknaden ses av många som ett viktigt utvecklingsområde som kräver stöd av forskningen.

Några sammanfattande rekommendationer

Att hantera dilemman – typ de som presenterats ovan – görs inte på något enkelt sätt. Det är svårt att sammanfatta resonemangen ovan, men jag ska ändå försöka att göra det, med reservation för att det innebär förenklingar och summariska slutsatser.

1. Fokusera på färre och fördjupade FoUI-områden. Det innebär färre aktiviteter, mindre stöd och medverkan på träffar ute i kommunerna.
2. Utgå från praktiken i kommunerna och använd tid för initiering och utveckling av projekten i en nära interaktion med deltagarna. Genom att arbeta mer underifrån kan utvecklingsarbetet bli mer innovativt. Forskningen ger stöd för praktiken, bidrar med analyser och synteser och får en kritisk – störande – funktion. Ställ frågor om vad som händer när ett projekt tar slut som har fokus på långsiktiga effekter: Vem tar hand om resultaten? Hur integreras projektergebnaten i det löpande arbetet? Krävs fortsatt finansiering för stöd och samverkan?
3. Styrningen av forskningen måste bli tydligare. Utskottet (med politiker) måste prioritera ett antal centrala FoU-områden. Ledningsgruppen för FoUI (med chefer) får en viktig beredande roll i projektutvecklingen, men också ett ansvar för

- genomförandet och nyttiggörandet av resultaten. Kort sagt ägarskapet för forskningen måste bli aktivare och tydligare bland chefer och politiker och i samtliga kommuner.
4. Den regionala samverkan har kommit långt, men kan utvecklas vidare. Det kan ske genom en samverkan runt ett antal viktiga FoUI-områden där extern finansiering söks. Genom att göra saker tillsammans skapas lärande, sammanhållning och tillit.
 5. Den interna ledningen av Norrbottens Kommuner i relation till FoUI-delen måste ses över. Behovet av en egen FoUI-chef bör utredas. Hur kan man balansera krav på måluppfyllelse och resultat med självständighet för forskningen. Det är avgörande att forskningen tillåts ha en störande funktion. Använd forskarna för att stimulera till ett eget organisatoriskt lärande genom lärseminarier och tematiska träffar.
 6. Att delta i och vidareutveckla samverkan på nationell nivå, t.ex. stödstrukturen för en nationell kunskapsstyrning (NSKS) och satsningar som kan följa på forskningspropositionen och Skolkommissionens rapport. Genom att agera proaktivt och utnyttja samverkansstrukturen i länet kan Norrbottens kommuner och FoUI-delen komma att spela en central roll även i nationella sammanhang.
 7. Verksamheten måste utvärderas löpande och där nyttan av forskningen för de enskilda kommunerna tydligt framgår. Idag är detta otydligt, och det handlar till stor del om att synliggöra det som redan pågår. Den sammanställningen som forskarna har tagit fram kan byggas upp kommunvis.

Utvärderingen föreslår inga radikala strukturella förändringar av organisationen, men förslagen innebär ändå stora utmaningar. Det är inte lätt att få ihop F:et och U:et och det är inte lätt att vara till nytta för 14 kommuner som i sig är mycket olika. Det finns heller inga förslag på en ändrad budget. FoUI-delen omfattar idag 4.2 miljoner, en femtedel av den totala budgeten (exklusive intäkter för konferenser). Om forskarna får arbeta på det sätt som föreslås kommer förutsättningar för en ökad extern finansiering att förbättras. Att på några års sikt skapa intäkter genom extern forskningsfinansiering på 2–4 miljoner per år är en rimlig bedömning som då blir ett tillägg till den befintliga budgeten.

Arbetar man aktivt med de förslag som presenteras, som är väl förankrade i kommunerna, så kan man uppnå stora framgångar för Norrbottens Kommuner. Man har redan kommit långt i regional samverkan och i att använda forskning på ett konstruktivt sätt i kommunernas utvecklingsarbete. Nu finns möjligheter att uppnå en ny nivå och att tydligare bli ledande i landet. Med ökad extern finansiering kan omfattningen av forskningen på sikt fördubblas, få en högre kvalitet och en ökad användbarhet. Det kräver dock ett mödosamt och långsiktigt arbete från alla inblandade aktörers sida.

Underlag – interna dokument

En spirande modell. Examensarbete som framgångsfaktor för samverkan universitet och verksamhet – exemplet Spira förskola. Marie Nordlund, Kristin Forshäger, Catharina Lundkvist, Ingela Åström. Rapport Luleå kommun 2016.

FoUI. Forskning och utveckling/innovation i Norrbottens Kommuner
2013-05-08. Kommunförbundet Norrbotten

Förslag till programförklaring för Kvalitetsnätverket, Kiruna kommun 2015.

Handlingsplan för Patient och brukarmedverkan i Norrbottens län – modeller och arbetssätt.
2016. Norrbottens Kommuner och Norrbottens läns landsting.

Lagarbete bland lärarna i den finska skolan – en studie i hur det kollegiala lärandet är organiserat på en svenskspråkig gymnasieskola i Finland och rekommendationer till den egna organisationen utifrån de finska erfarenheterna. Lars Ulin, Jonny Gunnarzon och Björn Rönnkvist. Vetenskaplig handledare: Catarina Lundqvist FoUI Norrbotten

Norrbottens Kommuner. Verksamhetsplan och budget 2017.

Samverkansavtal om FoUI-enhet på Kommunförbundet Norrbotten.

Styrkort 2017. Norrbottens Kommuner.

Utvärdering av Norrbottens Kommuner. Uppdragsbeskrivning. 2016-11-08.

Litteratur

Aagaard Nilsen, K., & Svensson, L. (Eds.). (2006). *Action Research and Interactive Research*. Maastricht: Shaker Publishing BV.

Brunlin, G. & Svensson, L. (2011). *Att äga, styra och utvärdera stora projekt*. Lund: Studentlitteratur.

Ellström, P-E., & Hultman, G. (Red.). (2004/2009). *Lärande och förändring i organisationer: Om pedagogik i arbetslivet*. Lund: Studentlitteratur.

Svensson, L; Brunlin, G; Jansson, S. & Sjöberg, K. (2013). *Att fånga effekter av projekt och program*. Lund: Studentlitteratur.

Utanför det akademiska rummet. Forsknings-, utvecklings- och innovationsmiljöer i praktiken. Svenska kommunförbundet 2016.

Vedung, E. (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

