



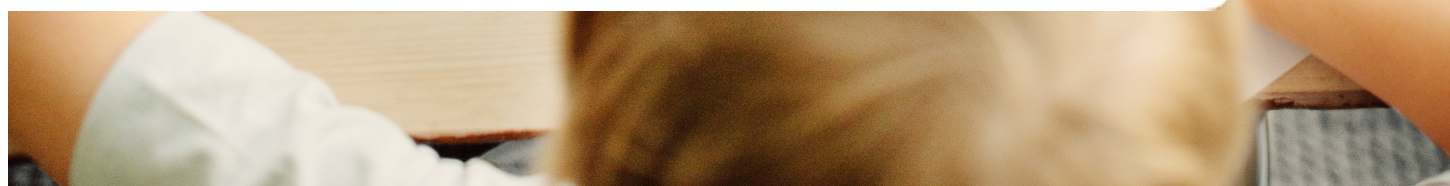
STRATEGI
RÅDET



Rapport

Utvärdering av den nationella TSI-satsningen

Januari 2023



Innehåll

1. Inledning	5
1.1 Skolverkets och Socialstyrelsens TSI-satsning	5
1.2 Utvärderingens syfte och fokus	6
1.3 Utvärderingens underlag och genomförande	6
1.4 Rapportens disposition	11
2. Samverkan har förbättrats men inte överallt	12
2.1 Fokus på skolan, socialtjänsten och hälso- och sjukvården	12
2.2 Utvecklingsarbetena har haft höga ambitioner	15
2.3 Samverkan har förbättrats i utvecklingsarbetena	17
2.4 Inte förbättrats överallt och ibland i begränsad omfattning	21
3. Något fler barn och unga tycks få tidiga och samordnade insatser	22
3.1 Förbättringen för barn och unga tycks begränsad till verksamheter som ingått i utvecklingsarbetet	22
3.2 Inte säkerställt förutsättningar att kunna ge rätt insatser	25
4. TSI-satsningen har stärkt vissa förutsättningar för samverkan	28
4.1 Nationell uppmärksamhet har skapat lokalt förändringstryck	28
4.2 Bidragit till att starta i gång eller accelerera en utveckling	29
4.3 TSI-satsningen har stärkt vissa förutsättningar	31
4.4 Framför allt stärkt individer – svagare avtryck på organisatoriska förutsättningar	34
5. Har förändringarna förutsättningar att bli varaktiga?	37
5.1 Myndigheterna har inte fullt nyttjat sin möjlighet att bidra till hållbara resultat	37
5.2 Varaktigheten beroende av både lokala och nationella faktorer	38
6. Satsningens design förklarar avtrycket	41
6.1 Myndighetsgemensamt arbetssätt och kvalitet i genomförandet förklarar avtrycket	41
6.2 Bred målgrupp bidrog till begränsat avtryck på vissa håll	45
6.3 Satsningen är riggad för att skapa effekter på individnivå – inte varaktiga förändringar på organisationsnivå	46



7.	Behov av stöd för det fortsatta arbetet	49
8.	Huvudsakliga slutsatser och framåtsyftande medskick	54
8.1	Huvudsakliga slutsatser	54
8.2	Designens betydelse för vilka effekter som kan uppstå.....	56

Sammanfattning

Strategirådet har, tillsammans med Vilna AB, utvärderat Skolverkets och Socialstyrelsens så kallade TSI-satsning. Utvärderingens huvudsakliga syfte har varit att värdera satsningens bidrag till förbättrad samverkan kring tidiga och samordnade insatser (TSI) för barn och unga i de lokala och regionala utvecklingsarbeten som deltagit i satsningen.

Utvecklingsarbetenas utveckling

- Över lag har samverkan förbättrats under tiden utvecklingsarbetena deltagit i TSI-satsningen. Det finns indikationer på att något fler barn och unga får TSI i de kommuner och regioner som ingått i TSI-satsningen. Men det är en bit kvar till att kommunerna och regionerna i satsningen ger TSI till alla barn och unga som är i behov av det.
- Varaktigheten i de strukturer för samverkan som utvecklats är beroende av både lokala förutsättningar och fortsatt utveckling av gynnsamma nationella förutsättningar. I vilken mån goda lokala förutsättningar finns varierar.
- Strukturerna för samverkan och de gemensamma arbetssätten som utvecklats under tiden för TSI-satsningen behöver i flera fall fortsätta utvecklas, befästas och breddas till att omfatta fler verksamheter.

TSI-satsningens bidrag

- TSI-satsningen har bidragit till att starta i gång eller accelerera en utveckling som i flera fall inte skulle ha skett, eller inte skett lika snabbt och/eller med samma kvalitet. Satsningen har dock inte gett ett tydligt bidrag till alla utvecklingsarbeten.
- TSI-satsningen har i synnerhet stärkt individens kapacitet att driva utvecklingsarbete och att samverka kring TSI. Satsningen har gjort ett svagare direkt avtryck vad gäller att stärka de organisatoriska förutsättningarna för aktörerna (skolan/elevhälsan, socialtjänsten, hälso- och sjukvården med flera) att samverka kring TSI.
- Att själva TSI-satsningen fortsätter göra avtryck är i hög grad beroende av att de individer som stärkts stannar i organisationerna och även framöver har en roll genom vilken de kan driva utvecklingsarbete.

Förklaringar till TSI-satsningens avtryck

- Att TSI-satsningen på många håll gjort ett avtryck hänger samman med god kvalitet i genomförandet och att satsningen genomförts myndighetsgemensamt.
- Men den breda målgruppen för satsningen har bidragit till ett begränsat avtryck på vissa håll då det varit svårt för myndigheterna att anpassa stödet till de olika mer specifika förutsättningarna och behoven hos utvecklingsarbetena.
- Satsningens design har inte varit fullt optimerad för att bidra till hållbara strukturer. Den har i begränsad grad utformats på ett sätt som stärker organisationer.
- I planeringen av det förlängda uppdraget bör myndigheterna, med beaktande av den nuvarande designens styrkor och svagheter, tydliggöra och nå samsyn om vad TSI-satsningen framgent ytterst ska bidra till och för vem. Och sedan utforma satsningen på ett sätt som har förutsättningar att leda till önskade resultat.

1. Inledning

År 2017 gav regeringen i uppdrag till Skolverket och Socialstyrelsen att tillsammans genomföra ett utvecklingsarbete för att förbättra samverkan mellan elevhälsan/skolan, hälso- och sjukvården och socialtjänsten, så att barn och unga får tidiga och samordnade insatser (TSI).¹ Senare har regeringen – i ett tilläggsuppdrag som gavs år 2020 – uttalat behovet av att det i myndigheternas arbete riktas särskilda insatser mot dels riskgrupper bland barn och unga i socialt utsatta områden, dels barn och unga som riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck.² Därför utvidgades uppdraget till att även stödja utvecklingsarbeten inom det brottsförebyggande området.³ Därefter har regeringen aviserat att den avser förlänga uppdraget till och med 2025.

1.1 Skolverkets och Socialstyrelsens TSI-satsning

I beredningen av det ursprungliga regeringsuppdraget bedömde Skolverket och Socialstyrelsen att det bästa sättet att genomföra regeringsuppdraget är att stödja och följa befintliga lokala utvecklingsarbeten, som redan hade fokus på tidiga samordnade insatser till barn och unga. Myndigheterna utformade därför en insats i form av ett nationellt stöd – den nationella TSI-satsningen. Utvecklingsarbetena rekryterades genom en inbjudan till alla kommuner och regioner med möjlighet att ansöka om deltagande i insatsen. Satsningen syftar till att förbättra samverkan mellan elevhälsan, hälso- och sjukvården och socialtjänsten, så att barn och unga får TSI. Det nationella stödet har löpande anpassats och utvecklats sedan TSI-satsningens start. Sedan tilläggsuppdraget kan även andra aktörer, såsom polisen och fritidsverksamheten vara med som samverkanspart. De utvecklingsarbeten som fått stöd mot bakgrund av det ursprungliga uppdraget sorteras av myndigheterna in i kategorin ”TSI-Grund” och de som tillkommit ”TSI Brott”.

I regeringsuppdraget ingår också att följa upp och utvärdera samt sprida resultatet till kommuner och andra viktiga aktörer. Det har även varit myndigheternas uppdrag att ta fram framgångsfaktorer och hinder för samverkan och samordning. Myndigheterna har i linje med denna uppgift löpande arbetat med att bygga upp och dokumentera kunskap om TSI och de lokala utvecklingsarbetenas progression. Bland annat har myndigheterna tidigare låtit konsultföretaget Governo göra en utvärdering av genomförandet av regeringsuppdraget. Utvärderingen analyserade vilka lärdomar som uppstått i utvecklingsarbetena i termer av framgångsfaktorer och hinder för TSI för barn och unga. Utvärderingen undersökte också hur väl myndigheternas tillvägagångssätt för att stimulera utvecklad samverkan mellan berörda verksamheter inom kommun och region har fungerat.⁴

¹ U2017/01236/GV.

² U2020/00363/S.

³ Skolverket 2022-05-12, Förfrågningsunderlag Utvärdering av TSI (2.7.2-2018:1159) 2.7.1-2022:587.

⁴ Governo (2021). Utvärdering av Skolverkets och Socialstyrelsens regeringsuppdrag om tidiga samordnade insatser för barn och unga 2017/01236/GV).

1.2 Utvärderingens syfte och fokus

För att ytterligare fördjupa kunskapen om TSI-satsningens funktion gav Skolverket och Socialstyrelsen i uppdrag till Strategirådet att, i samarbete med Vilna AB, utvärdera TSI-satsningen. Utvärderingens syfte har varit att värdera huruvida TSI-satsningen bidragit till förbättrad samverkan och samordning hos utvecklingsarbetena på kort och lång sikt. Tre huvudsakliga frågeställningar har väglett utvärderingen:

- Har TSI-satsningen lett till önskade resultat på kort och lång sikt?
- Vad förklarar TSI-satsningens avtryck?
- Har förändringarna förutsättningar att bli varaktiga?

Utvärderingen ska komplettera den kunskap myndigheterna redan har om utvecklingsarbetena, deras utveckling och samverkan som fenomen. Utvärderingens fokus har därför inte varit att fördjupa bilden av hur samverkan utvecklats och vad som har varit hinder och framgångsfaktorer i samverkan, utan vilket bidrag myndigheterna har gjort och vad som förklarar detta.

Utvärderingen har inte omfattat TSI-satsningens spridningsarbete, det vill säga de utåtriktade aktiviteter som gjorts till kommuner, regioner och andra aktörer som inte är en del av utvecklingsarbetena.

Målgruppen för utvärderingen och denna rapport är medarbetare och chefer vid Skolverket respektive Socialstyrelsen med ansvar för TSI-satsningens utformning. Utvärderingens resultat ska kunna användas dels i återrapporteringen till regeringen, dels i utvecklingen av myndighetens framtida stöd för TSI. Den valda inriktningen på utvärderingen bygger på en initial dialog med Skolverket och Socialstyrelsen om hur myndigheterna vill kunna använda utvärderingens resultat.

Att utvärderingen i huvudsak har medarbetare och chefer vid de båda myndigheterna som målgrupp har haft betydelse för hur Strategirådet utformat rapporten. Vi utgår bland annat från att läsarna har förkunskap om TSI-satsningens kontext, bakgrund och upplägg.⁵ Vi utgår också från att läsaren är bekant med centrala begrepp inom fältet.⁶

1.3 Utvärderingens underlag och genomförande

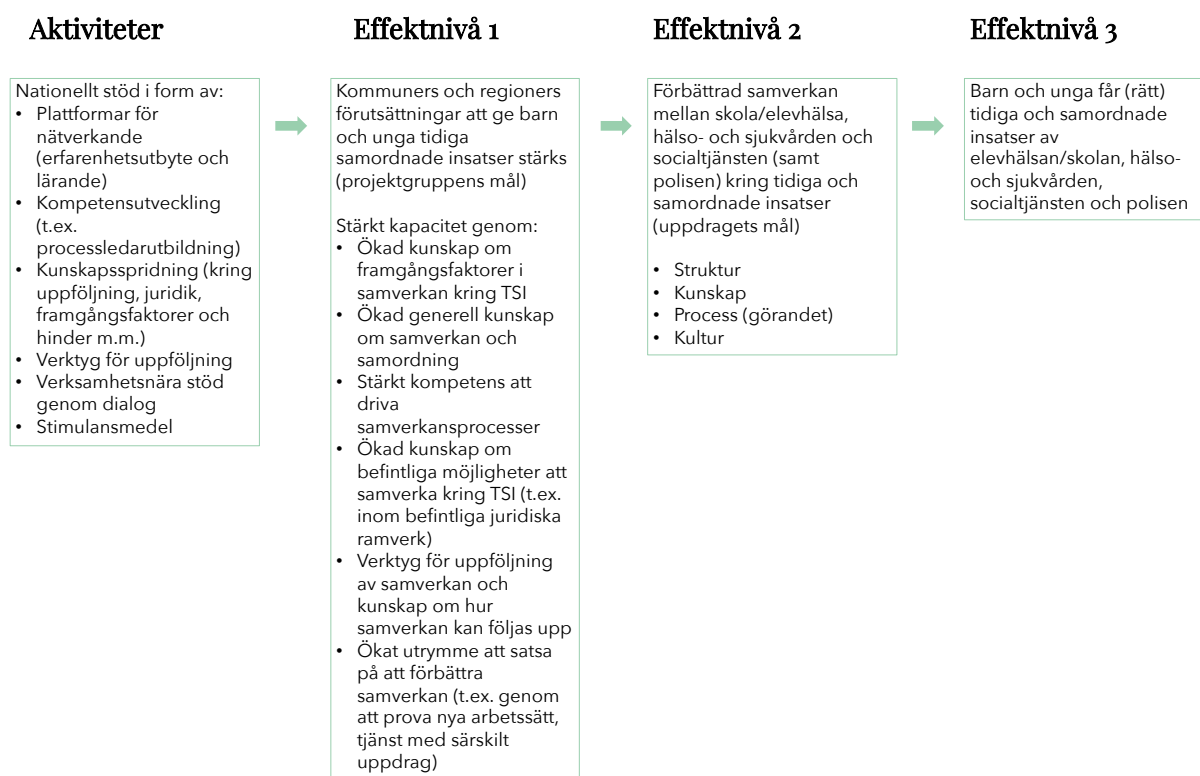
I detta avsnitt ges en sammanfattning av utvärderingens genomförande och underlag. För en mer utförlig beskrivning av genomförandet av utvärderingen inklusive datainsamlingen, se Bilaga 1.

⁵ För den som saknar denna bakgrundkunskap hänvisar vi till Skolverket och Socialstyrelsen (2021). Tidiga och samordnade insatser för barn och unga (TSI). Lägesbeskrivning 2021. Dnr 2020:392.

⁶ För den som vill fördjupa sig i hur kommuner/regioner kan skapa en fungerande samverkan och samordning kring barn som riskerar en ogynnsam utveckling hänvisar vi exempelvis till Skolverkets hemsida: <https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/organisera-tidigt-stod-och-extra-anpassningar/tidiga-och-samordnade-insatser-for-barn-och-unga> och Kunskapsguiden: <https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/barn-och-unga/tidiga-och-samordnade-insatser-tsi/>.

1.3.1 HUR VI HAR UNDERSÖKT TSI-SATSNINGENS AVTRYCK

Utvärderingen av TSI-satsningen bygger på en teoribaserad ansats. Teoribaserad utvärdering kan definieras som en aggregerad strategi som systematiskt försöker jämföra underliggande antaganden om hur en insats är tänkt att fungera med kunskap om hur den faktiskt fungerar. Utifrån inhämtad kunskap om TSI-satsningen och den verksamhetslogik som tagits fram av myndigheterna i början av uppdraget, har Strategirådet tagit fram en verksamhetslogik som på ett övergripande sätt beskriver TSI-satsningens önskade effekter på kort och lång sikt.



Figur 1 TSI-satsningens övergripande verksamhetslogik

Verksamhetslogiken har utgjort utgångspunkten för Strategirådets värdering av TSI-satsningens bidrag till de önskade effekterna. Denna värdering har gjorts i två steg. *Först* har vi undersökt hur samverkan kring TSI har utvecklats mellan aktörerna (effektnivå 2), och om det i förlängningen har bidragit till att barn och unga får rätt TSI (effektnivå 3). *Därefter* har vi undersökt i vilken utsträckning TSI-satsningen har bidragit till den utveckling vi observerat. Det är exempelvis möjligt att aktörerna har förbättrat sin samverkan genom utvecklingsarbetena, men att den nationella TSI-satsningen varken gjort från eller till för den förändringen.

1.3.2 UTVÄRDERINGENS KÄLLOR OCH DATAINSAMLINGSMETODER

Flera olika källor och datainsamlingsmetoder ligger till grund för de iakttagelser, slutsatser och bedömningar som presenteras i denna rapport. Strategirådet har inhämtat underlag genom webbaserade enkätundersökningar, intervjuer och dokumentstudier. I tabellen nedan ges en överblick över den enkätundersökning och de intervjuer som vi



genomfört. Strategirådet har även inhämtat information genom mejlväxling och samtal med nyckelpersoner på Skolverket och Socialstyrelsen kring specifika frågor.

Tabell 1 Översikt över enkätundersökning och intervjuer

Metod och källa	Målgrupp	Antal och andel svarande
Webbaserad enkätundersökning	Samtliga utvecklingsledare samt ett urval representanter för samverkansparter i respektive utvecklingsarbete	134 svarande (63 %) totalt 34 svarande utvecklingsledare (representerar 100 % av utvecklingsarbetena) ⁷
Intervjuer	Samtliga utvecklingsledare	43 personer som representerat 34 utvecklingsarbeten
	Företrädare för de 8 utvecklingsarbeten som lämnat TSI-satsningen i förtid	8 personer
Fördjupande intervjuer och dokumentstudier	Utvecklingsledare och representanter för samverkansparter i fyra utvecklingsarbeten	Totalt 16 personer Mellan 3-5 personer i varje utvecklingsarbete

Enligt Skolverkets och Socialstyrelsens underlag har 35 utvecklingsarbeten ingått i TSI-satsningen. I våra kontakter med utvecklingsarbetena i utvärderingens inledning visade det sig dock att två av utvecklingsarbetena, en i kategorin TSI-Grund och en i TSI-Brott, i praktiken fungerat som ett utvecklingsarbete. Utvecklingsledaren bedömde att de var svåra att särskilja i praktiken, inte minst för att de berört samma kommun. I utvärderingen och denna rapport talar vi därför om 34 utvecklingsarbeten i stället för 35.

Enkätundersökningen

Representanter för samverkansparter i utvecklingsarbetena identifierades med hjälp av utvecklingsledarna. En majoritet av dessa representanter kommer från skolan och socialtjänsten. Sammantaget är det en bred variation i titlar/roller och vilken nivå representanterna befinner sig på, beroende på vad utvecklingsledarna har bedömt vara personer som kan uttala sig om utvecklingen i utvecklingsarbetena. I vissa fall är det mer operativ personal som skolsköterskor, distriktssköterskor eller familjebehandlare. I andra fall är det personer med chefsroller, exempelvis rektorer, enhetschefer för central elevhälsa, avdelningschefer eller förvaltningschefer för socialtjänsten. I ytterligare andra fall har det varit representanter strategiska roller av olika slag, såsom kvalitetsutvecklare. Utvecklingsledarna och samverkansparterna har fått samma enkät, men utvecklingsledarna har fått fler frågor i enkäten. Vissa utvecklingsarbeten har haft fler än en utvecklingsledare. I dessa fall har frågorna riktade till utvecklingsledarna endast

⁷ En utvecklingsledare, som både deltagit i TSI Grund och TSI Brott, har besvarat en enkät för båda utvecklingsarbetena då hen bedömde att de var svåra att särskilja.



skickats till en av utvecklingsledarna (som de själva har valt), med uppmuntran till att samråda kring svaren.

Enkätundersökningen har gått ut till mellan 3 och 15 personer per utvecklingsarbete (i genomsnitt 6 personer). I genomsnitt har 4 personer per utvecklingsarbete besvarat enkäten. I 6 av 34 utvecklingsarbeten har samtliga personer som fått enkäten besvarat den. I 2 utvecklingsarbeten är det endast utvecklingsledaren som besvarat undersökningen.

Intervjuer med utvecklingsledare och "avhoppare"

Intervjuer med utvecklingsledare för samtliga utvecklingsarbeten har genomförts. I vissa utvecklingsarbeten har det funnits två utvecklingsledare, eller annan form av nyckelperson, och i dessa fall har båda deltagit i intervjun. I intervjuerna har Strategirådet ställt fördjupande frågor om effekterna av utvecklingsarbetena, hållbarhet, TSI-stödets effekter, påverkansfaktorer och behov av stöd framöver. I intervjuerna har vi till viss del ställt olika fördjupande frågor till utvecklingsledarna beroende på vilka enkätsvar de har gett.

Intervjuer har även genomförts med företrädare för de åtta utvecklingsarbeten som lämnat TSI-satsningen i förtid. Syftet har varit att få kunskap om vad TSI-satsningen har gjort för avtryck, förklaringar till att de lämnat TSI-satsningen och om utvecklingsarbetena ändå har fortsatt. Detta för att få en fördjupad bild av TSI-satsningens övergripande avtryck och vad som kan förklara detta.

Fördjupande intervjuer och dokumentstudier

Syftet med att fördjupa sig i fyra utvecklingsarbeten har varit att få en ökad och mer detaljerad förståelse av satsningens funktion, särskilt vad gäller hur TSI-satsningen landat och fungerat i olika lokala kontexter. Urvalet har därför gjorts för att få en variation i utvecklingsarbetenas förutsättningar och organisation. Utvecklingsarbetena där vi gjort fördjupande intervjuer har bland annat olika inriktningar, storlek och kapacitet att driva utvecklingsarbetet. De varierar också gällande om ägarskapet för utvecklingsarbetet ligger på kommunal eller regional nivå.

Fördjupande intervjuer har genomförts med utvecklingsledare. Intervjuer har även genomförts med representanter för parter som ingår i samverkan och dokumentstudier har gjorts av underlag om utvecklingsarbetena. Utvecklingsledarna har identifierat lämpliga personer att intervjua från de parter som ingår i samverkan. Vilka parter som intervjuats – skolan, socialtjänsten, hälso- och sjukvården, polisen, fritidsverksamhet med flera – har därmed varierat mellan utvecklingsarbetena.

Dokumentstudier

Vi har gått igenom tillgängliga skriftliga underlag om TSI-satsningen, exempelvis regeringsbeslut om uppdraget och förändring i uppdraget till myndigheterna, myndigheternas egen lägesbeskrivning 2021 och den externa utvärdering som konsultföretaget Governo genomförde samma år. Vi har även gått igenom underlag från utvecklingsarbetena. Det handlar huvudsakligen om dokument som utvecklingsledare har skickat och som beskriver deras utvecklingsarbete, ett urval av ansökningar om medverkan i TSI och sammanställningar som myndigheterna gjort om utvecklingsarbetenas innehåll och inriktning.

1.3.3 HUR VI HAR HANTERAT UTMANINGAR OCH BEGRÄNSNINGAR I UTVÄRDERINGEN

Utvärderingen har mött både teoretiska utmaningar och praktiska begränsningar. De praktiska begränsningarna har huvudsakligen handlat om att personer, både utvecklingsledare och andra nyckelpersoner, har slutat under åren TSI-satsningen har pågått. Enkäten visar att 4 av 10 utvecklingsledare varit med i utvecklingsarbetet sedan de gick med i TSI-satsningen. För samtliga samverkansparter är motsvarande siffra drygt 5 av 10. Detta begränsar antalet personer som kan ge kunskap om den utveckling som har skett under tiden TSI-satsningen har pågått. Vi har huvudsakligen hanterat begränsningarna på två sätt: genom källtriangulering och transparens. Genom så kallad triangulering har vi vägt samman olika källor från olika typer av datainsamlingsmetoder. Vi har i flera fall ställt samma frågor till både utvecklingsledare och representanter för samverkansparterna. I de fall olika källor och datainsamlingsmetoder entydigt pekar åt samma håll kan resultatet ses som säkrare. Exempelvis har vi vid intervjuer med utvecklingsledarna undersökt om den bild av utvecklingen av samverkan och TSI-satsningens bidrag till detta som personerna har uppgett i enkätundersökningen kan bekräftas. Detta har vi gjort genom att personerna exempelvis ombetts beskriva hur A har bidragit till B, och att beskriva vad de baserar sina bedömningar på. I vissa fall har underlag från både enkätundersökningar, befintligt underlag och intervjuer varit samstämmiga. I andra fall har enkätresultaten inte fullt ut kunnat bekräftas genom intervjuerna, vilket vi då också beskriver i rapporten.

I rapporten beskriver vi vilket underlag vi baserar våra iakttagelser och bedömningar på. I de fall vi inte har kunnat dra några säkra slutsatser om en viss fråga beskriver vi vilka förbehåll som finns. Vi anger vilka bedömningar vi inte kan göra eller vilka saker vi inte har kunnat få en tydlig bild över.

De teoretiska utmaningarna kan knytas till karaktären på de önskade effekterna i kombination med en bred variation i såväl målgruppen (utvecklingsarbetena) och i vilken utsträckning de tagit del av TSI-satsningens stöd. Utvecklingsarbetena har nämligen arbetat med utveckling på olika nivåer (operativt och/eller strategiskt), mer eller mindre omfattande (t.ex. pilotverksamhet kopplat till en till tre skolor eller breddinförande i hela kommunen) och med olika mer eller mindre specifikt fokus eller syfte (t.ex. skolfrånvaro, brottsförebyggande, första linjen för psykisk hälsa). Samtidigt har det varierat i vilken grad utvecklingsarbetena har tagit del av TSI-satsningens stöd, och vilket mer specifikt stöd de tagit del av. Detta utgör inte optimala förutsättningar för att bedöma TSI-satsningens aggregerade avtryck. Vi har hanterat denna utmaning genom att hålla hårt i den teoribaserade ansatsen. Vi har omformulerat TSI-satsningens verksamhetslogik på en ändamålsenlig abstraktionsnivå, så att den är tillräckligt specifik för att kunna generera antaganden om mekanismer som är möjliga att pröva, men tillräckligt generell för att kunna tillämpas för hela TSI-satsningen. Bland annat har vi med utgångspunkt i forskning och teorier om samverkan och organisering, operationaliserat centrala begrepp i effektkedjan som gjort det möjligt att värdera förändringen i samtliga utvecklingsarbeten trots deras olikheter. Vi har även kategoriserat det stöd som getts av myndigheterna i sex typer. I bilaga 1 beskriver vi detta mer utförligt.

Vi har med stöd i de tänkta effektkedjorna kunnat bedöma den teoretiska styrkan i de antaganden som görs kring effekter av myndigheternas stöd. Vi har också med stöd i

verksamhetslogiken och med olika underlag kunnat göra en samlad bedömning av hur väl den förväntade effektkedjan motsvaras av effekter i praktiken på en övergripande nivå. Detta gör sammantaget att vi har kunnat fånga de viktigaste slutsatserna kring TSI-satsningens avtryck i relation till sina mål på kort och lång sikt, som kan bidra till lärande i utvecklingen av myndigheternas framtida stöd.

1.4 Rapportens disposition

Förutom detta inledande kapitel består rapporten av ytterligare sju kapitel med följande innehåll:

- Kapitel 2: I vilken mån och på vilket sätt samverkan förbättrats
- Kapitel 3: I vilken utsträckning barn och unga i högre grad får rätt TSI
- Kapitel 4: Huruvida TSI-satsningen har stärkt aktörernas förutsättningar att ge barn och unga TSI
- Kapitel 5: Förändringarnas varaktighet
- Kapitel 6: Vad som förklarar TSI-satsningens avtryck
- Kapitel 7: Behov av stöd för det fortsatta arbetet
- Kapitel 8: Sammanfattning av huvudsakliga slutsatser samt framåtsyftande medskick från Strategirådet

Kapitel 2-7 innehåller en inledande sammanfattning av respektive kapitel.

2. Samverkan har förbättrats men inte överallt

I detta kapitel berörs frågan om i vilken mån och på vilket sätt samverkan för tidiga insatser för barn och unga har förbättrats. Först ges en sammanfattande bild av vilken inriktning utvecklingsarbetena har haft och vilka ambitioner de haft vad gäller att utveckla samverkan, både vad gäller vilken grad av samordning de eftersträvat, och vilka aspekter av samverkan de har velat utveckla. Därefter beskrivs hur samverkan har utvecklats under tiden TSI-satsningen har pågått.

Sammanfattning

- Utvecklingsarbetena har haft delvis olika men ofta tämligen höga ambitioner för utvecklingsarbetet vad gäller grad av samordning de vill uppnå och hur många aspekter av samverkan som utvecklingsarbetena har velat utveckla.
- Över lag har samverkan förbättrats mellan samverkansparterna sedan starten. En majoritet har kommit mycket eller ganska mycket närmre sin ambitionsnivå för grad av samordning.
- Även om utvecklingsarbetena oftast har lett till förbättrad samverkan varierar det vilket avtryck detta gjort i praktiken, beroende på utvecklingsarbetenas olika omfattning vad gäller antal verksamheter som ingått.
- På vissa håll har samverkan inte utvecklats eller har till och med gått tillbaka.

2.1 Fokus på skolan, socialtjänsten och hälso- och sjukvården

Utvecklingsarbetena har på flera sätt haft olika fokus. Det förlängda regeringsuppdraget innebar att TSI-satsningen fick två inriktningar: "TSI-Grund" och "TSI Brott". Förutom att utvecklingsarbetena i TSI Brott gått in i satsningen senare än övriga tycks den praktiska betydelsen av att tillhöra den ena eller andra kategorin dock vara begränsad. I stort har utvecklingsarbetena av båda kategorierna haft tillgång till likartat stöd från myndigheterna. Arbetssätten i kategorierna går inte heller att skilja på ett systematiskt sätt: Å ena sidan ser vi i utvärderingen exempel på utvecklingsarbeten inom TSI-Grund som arbetat med brottsförebyggande åtgärder (såsom sociala insatsgrupper). Å andra sidan finns det utvecklingsarbeten inom TSI Brott som arbetat med modeller och arbetssätt med ett bredare fokus än enbart brottsförebyggande (till exempel Skottlandsmodellen). Det finns även exempel på utvecklingsarbeten som ingått i båda inriktningarna. Eftersom indelningen i "TSI-Grund" och "TSI Brott" inte haft substantiell betydelse för utvecklingsarbetenas genomförande har vi valt att inte särredovisa resultat från de två kategorierna.

Utvecklingsarbetena varierar även i viss mån vad gäller vilka parter som ingått i samverkan. Ett krav för att vara med i TSI-satsningen var att utvecklingsarbetet skulle omfatta skola/elevhälsa, hälso- och sjukvård och socialtjänst. Enligt intervjuerna med utvecklingsledarna har också en klar majoritet av utvecklingsarbetena haft som ambition att stärka samverkan mellan såväl skolan, socialtjänsten och hälso- och sjukvården (regionen). I några av utvecklingsarbetena, i synnerhet de som ingår i den brottsförebyggande delen, har ambitionen även varit att utveckla samverkan med polisen och i ett par fall även med aktörer inom civilsamhället. Enstaka utvecklingsarbeten har dock enbart haft som ambition att utveckla samverkan mellan skolan och socialtjänsten.

Det var också ett krav för att få komma med i satsningen att utvecklingsarbetet skulle ha en planering för hur privata aktörer skulle göras delaktiga i samverkan (förutsatt att privata aktörer verkar i de aktuella kommunerna). Intervjuerna visar dock att utvecklingsarbetena i huvudsak har fokuserat på att utveckla samverkan med offentliga aktörer. Endast i enstaka utvecklingsarbeten har målsättningen varit att stärka samverkan med privata aktörer (till exempel fristående skolor och privatägda vårdcentraler). I intervjuer med utvecklingsledarna framkommer att det upplevs svårt att hitta fungerande former för samverkan med så många olika aktörer, och/eller att de först har velat fokusera på att hitta former för samverkan med andra offentligägda aktörer.

Vidare har de 34 utvecklingsarbetena haft olika inriktningar vad gäller vilka delar av arbetet med samverkan och samordning som de velat utveckla. Flera av utvecklingsarbetena har fokuserat på att utveckla samverkan på en mer strukturell nivå, exempelvis mellan olika förvaltningar inom kommunen. Flera har haft som målsättning att utveckla samordningen utifrån befintliga modeller eller arbetssätt, till exempel elevhälsobaserad första linje, team för hälsa, lärande och trygghet (HLT) eller Skottlandsmodellen. I flera fall har utvecklingsarbetena ändrat inriktning över tid, bland annat på grund av att nya bedömningar eller omprioriteringar gjorts.

För att illustrera hur utvecklingsarbetena haft olika fokus kan två exempel på olika inriktningar från de utvecklingsarbeten som ingått i de fördjupande intervjuerna nämnas. I det regionala utvecklingsarbetet som haft fokus på att pröva Skottlandsmodellen tog projektet sin utgångspunkt i att regionen sett att det fanns behov av att utveckla samordning och ansvarsfördelning mellan skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård för att mer effektivt kunna arbeta mot ett växande behov hos barn och unga. Målet med utvecklingsarbetet var att skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård skulle utveckla både ansvarsfördelning och gemensamma metoder för samverkan och samordning kring barn med behov av tidiga insatser. Utvecklingsarbetet har gått ut på att regionen samordnar och stödjer pilotprojekt i fyra kommuner som i samverkan med regionens hälso- och sjukvård prövat arbetssätt som är inspirerade av den så kallade Skottlandsmodellen (GIRFEC).

I ett utvecklingsarbete som haft fokus på att implementera HLT var bakgrunden att kommunen i en utredning sett att det fanns flera barn och unga som inte mår bra i kommunen. Samtidigt motiverade minskade ekonomiska resurser i kommunen att se över hur samordning kunde bidra till ökad effektivitet i arbetet med att stödja barn och unga med större behov. Målet med utvecklingsarbetet var att tillsammans med hälso- och sjukvården implementera HLT som arbetssätt för samordning av arbete och insatser i

kommunens skola och socialtjänst. Under utvecklingsarbetet har kommunen gått från att utveckla en egen variant av HLT till att i stället stödja implementeringen av ett gemensamt arbetssätt med HLT som regionen erbjuder alla kommuner i länet.

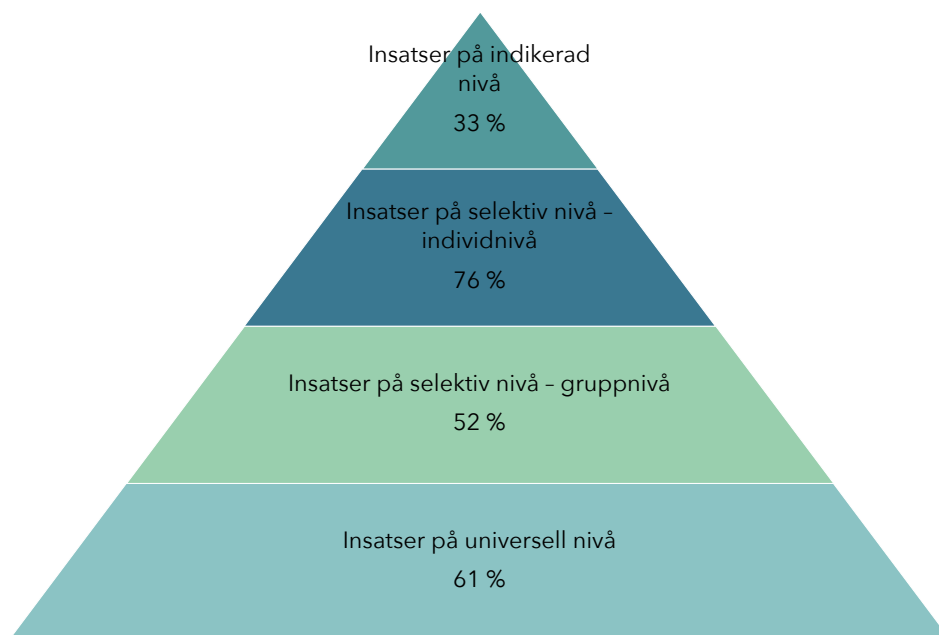
2.1.1 MÅNGA UTVECKLINGSARBETEN HAR INTE ENDAST ARBETAT PÅ SELEKTIV NIVÅ

Av enkätundersökningen framgår att ungefär var tredje utvecklingsarbete har fokuserat på att förbättra arbetet med samordnade insatser på den indikerade nivån. Insatser på indikerad nivå är insatser på individnivå till barn eller unga som far illa och har behov av insatser på specialistnivå, och är därmed inte tidiga insatser. Samtliga av dessa utvecklingsarbeten har även fokuserat på att utveckla insatser på selektiv nivå, vilket innebär tidiga samordnade insatser till grupper av barn och unga eller på individnivå till barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt.

Ett av utvecklingsarbetena i satsningen har inte alls fokuserat på den selektiva nivån men däremot på universell och indikerad nivå. Insatser på universell nivå är generella samordnade insatser tillgängliga för alla barn och unga. Genomförandet av Youth Aware of Mental health (YAM) är ett exempel på en insats av mer generell karaktär som ett av utvecklingsarbetena har handlat om. Yam är ett program för skolelever som syftar till att främja diskussion och utveckla färdigheter för att möta livets svårigheter och öka kunskap om psykisk hälsa. I det aktuella fallet har Yam genomförts brett bland alla elever i årskurs 8.

Två utvecklingsledare uppger att deras utvecklingsarbeten endast fokuserat på insatser på universell nivå. Ett utvecklingsarbete uppger att de inte direkt har arbetat med att utveckla insatser på någon av nivåerna, utan har fokuserat på att stärka regionala samverkansstrukturer.

I figuren nedan framgår vad utvecklingsledarna uppgett i enkäten att utvecklingsarbetena har fokuserat på att utveckla. Flera svarsalternativ har varit möjliga.



Figur 2 Vilken typ av samordnade insatser har ert utvecklingsarbete fokuserat på att utveckla/förbättra?

Antal svar: 33. Antal valda alternativ: 74.

2.2 Utvecklingsarbetena har haft höga ambitioner

Utvecklingsarbetena har haft delvis olika inriktningar och målsättningar för utvecklingsarbetet. Över lag har målsättningen dock varit tämligen hög. Jämfört med den så kallade samordningstrappan (se Figur 3), i vilken varje trappsteg innebär ökad grad av samordning, har utvecklingsarbetena velat komma långt i arbetet med samverkan och samordning. Vidare har utvecklingsarbetena i de flesta fall velat etablera eller förbättra samverkan mellan flera aktörer och ur flera aspekter. Utvärderingen visar också att det i de flesta fall funnits en tämligen stor samsyn kring ambitionsnivån mellan parterna inom utvecklingsarbetena.



Figur 3 Samordningstrappa som illustrerar olika grader av samordning

Ursprunglig idé: Arne Eriksson. Strategirådet har modifierat Erikssons samverkanstrappa.

Att utvecklingsarbetena har haft höga ambitioner i förhållande till samordningstrappan framkommer i såväl enkäten som intervjuerna. Enkäten visar att utvecklingsarbetena i de flesta fall har siktet inställt på trappans högre steg, det vill säga att antingen etablera gemensamma arbetssätt och processer, eller åstadkomma en praktisk koordinering av insatserna. Enligt utvecklingsledarna har utvecklingsarbetena följande ambitionsnivå jämfört med samordningstrappan⁸:

- 19 utvecklingsarbeten vill etablera gemensamma arbetssätt och processer, det vill säga att aktörerna arbetar tillsammans med gemensamma insatser.
- 8 utvecklingsarbeten vill skapa praktisk koordinering genom att aktörerna samordnar sina insatser.
- 5 utvecklingsarbeten vill lägga fast en gemensam ambition och riktning, det vill säga att aktörerna jobbar mot samma mål men var och en arbetar oberoende med sina insatser. Det kan exempelvis betyda att fokus inte ligger på att samordna insatser på individnivå.
- 1 utvecklingsarbete vill skapa informationsutbyte och att aktörerna delar information om vad var och en gör.

Aspekter av samverkan

- **Strukturer:** formella aspekter av samverkan såsom överenskommelser/avtal, roller och ansvarsfördelning
- **Kunskaper om varandras kontexter:** t.ex. om varandras uppdrag, vad respektive aktör kan bidra med
- **Processer:** "görandet", interaktioner och kapaciteten att agera utifrån den plan som finns om vad som ska göras. T.ex. utvecklade och tillämpade arbetssätt kring individer, grupper eller frågor
- **Kulturer:** mellanmännsliga relationer, normer och språkbruk. Exempelvis samtalsklimat, tillit och gemensamt ägarskap

Av enkäten framgår att de övriga parterna i samverkan bekräftar utvecklingsledarnas bild att utvecklingsarbetena har siktat högt vad gäller i vilken grad parterna vill samordna sig. Det finns dock en viss variation inom utvecklingsarbetena hur parterna uppfattat ambitionsnivån.

För att fånga karaktären på utvecklingen av samverkan har vi delat upp samverkan i olika aspekter. Aspekterna bygger på Bakkas m.fl. uppdelning i tre huvudaspekter av organisering, nämligen struktur, kultur och process.⁹ Till det har vi lagt till ytterligare en aspekt: kunskaper om varandras kontexter (se blå ruta).

Enkäten visar att i de flesta fall har målsättningen varit att förbättra samverkan både vad gäller strukturer, kunskaper om varandras kontexter, fungerande processer för samordning kring olika målgrupper och kulturer som stödjer samverkan. Diagram 1 visar vad utvecklingsledarna uppger i enkäten att utvecklingsarbetena har velat utveckla i termer av de olika aspekterna.

⁸ En utvecklingsledare har uppgett "vet ej".

⁹ Bakka, Frode m.fl. (2019). Organisationsteori: Struktur, kultur och processer, Djöf förlag.

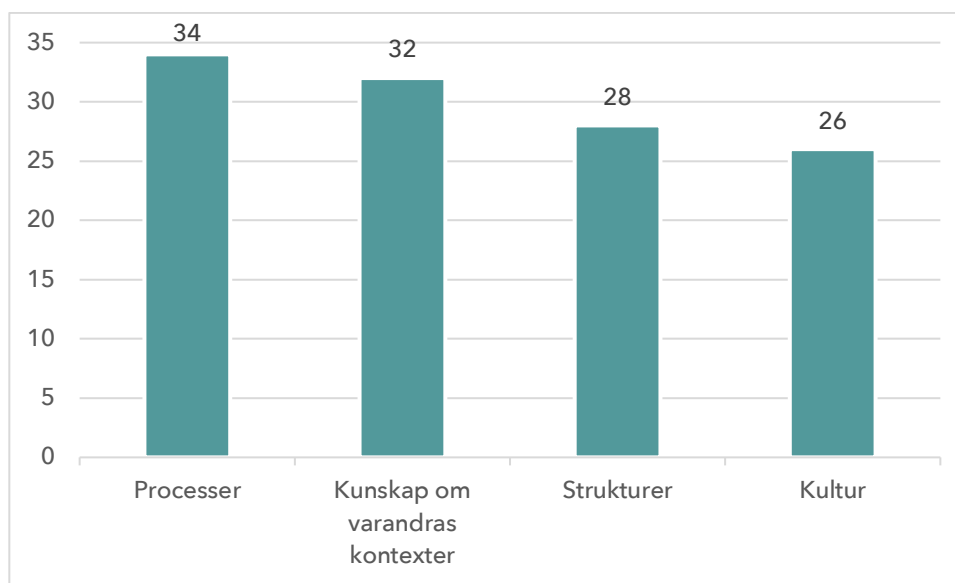


Diagram 1 Aspekter av samverkan kring TSI för barn och unga som utvecklingsarbetena syftar till att utveckla

Antal svar: 34 utvecklingsledare.

Som framgår av figuren har samtliga 34 utvecklingsarbeten enligt utvecklingsledarna haft fokus på att utveckla processer. Nästan lika många har velat utveckla kunskapen om varandras kontexter. Att utveckla kulturer som stödjer samverkan har varit det minst framträdande; 26 av utvecklingsledarna uppger att utvecklingsarbetena har haft fokus på att utveckla kultur.

Frågan som redovisas i Diagram 1 har även ställts till samverkansparterna. Enkäten visar att det i de flesta fall finns en samsyn inom utvecklingsarbetena om vilka aspekter av samverkan utvecklingsarbetet velat utveckla. I nära 8 av 10 utvecklingsarbeten är samtliga svarande samverkansparter helt eniga huruvida utvecklingsarbetet velat utveckla processer. När det gäller att utveckla kulturen är enigheten inom utvecklingsarbetena mindre; i 4 av 10 utvecklingsarbeten är alla eniga om att utvecklingsarbetet syftar till att utveckla kulturen.

2.3 Samverkan har förbättrats i utvecklingsarbetena

Utvärderingen visar att sammantaget har samverkan förbättrats i de 34 utvecklingsarbetena sedan starten. Det framkommer i såväl enkäten som i intervjuerna med utvecklingsledarna. Att samverkan har förbättrats i utvecklingsarbetena ser vi också konkreta exempel på i de fördjupande intervjuerna. Givet den ambition som utvecklingsarbetena har haft i förhållande till samordningstrappan innebär det att utvecklingsarbetena sammantaget bedömer att de utvecklat såväl praktisk koordinering som gemensamma arbetssätt och processer. I flera fall är dock förbättringen i samverkan tämligen begränsad och nya strukturer för samverkan har inte alltid satt sig i organisationerna.

Även om utvecklingsarbetena oftast har lett till en förbättrad samverkan varierar det hur stort avtryck detta har gjort i praktiken då utvecklingsarbetena har varit olika omfattande. Det finns en stor bredd vad gäller vilken inriktning och målsättning de enskilda utvecklingsarbetena har haft. Cirka fem av utvecklingsarbetena inom TSI Grund har haft ambitionen att etablera mindre försöksverksamheter inom en eller ett fåtal skolor. Övriga har haft ambitionen att implementera nya arbetssätt i en hel eller större delar av kommunen. Att utveckla exempelvis kultur eller arbetssätt vad gäller samverkan inom en försöksverksamhet kopplat till en skola innebär ett betydligt mindre avtryck än att ha utvecklat kulturen för samverkan och arbetssätt mellan skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård i en hel kommun.

Att samverkan förbättrats i utvecklingsarbetena ser vi flera belegg för i enkäten. En majoritet av utvecklingsledarna – totalt 27 – bedömer att utvecklingsarbetet kommit mycket närmare eller ganska mycket närmare den ambition som utvecklingsarbetet lagt fast för utvecklingsarbetet i förhållande till samordningstrappan (se Diagram 2).

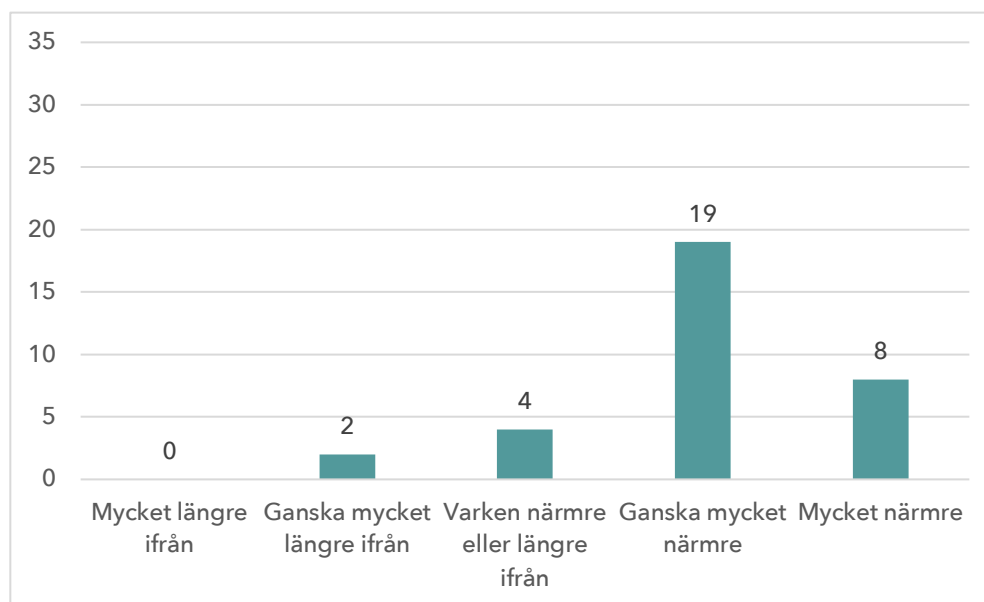


Diagram 2 I förhållande till ambitionsnivån i "samordningstrappan" du angav ovan - har ni sedan startåret kommit närmre ert önskade läge?

Antal svar: 33 utvecklingsledare.

Enligt enkäten delar de olika parterna i utvecklingsarbetena bedömningen att utvecklingsarbetet kommit ganska mycket närmare eller mycket närmare önskat läge. Men i viss mån gör parterna inom utvecklingsarbetet olika bedömningar; den genomsnittliga skillnaden mellan högsta och lägsta omdöme i utvecklingsarbetena uppgår till ett skalsteg.

Av enkäten framgår också att de flesta utvecklingsarbeten tagit kliv framåt gällande att utveckla strukturer, kunskaper, processer och kulturer för samverkan i den omfattning som utvecklingsarbetena förutsatt sig. Som framgår av Diagram 3 anser 28 av 34 utvecklingsledare att utvecklingsarbetena kommit ganska mycket närmare eller mycket

närmare det önskade läget vad gäller strukturer, kunskaper, processer och kulturer för samverkan.

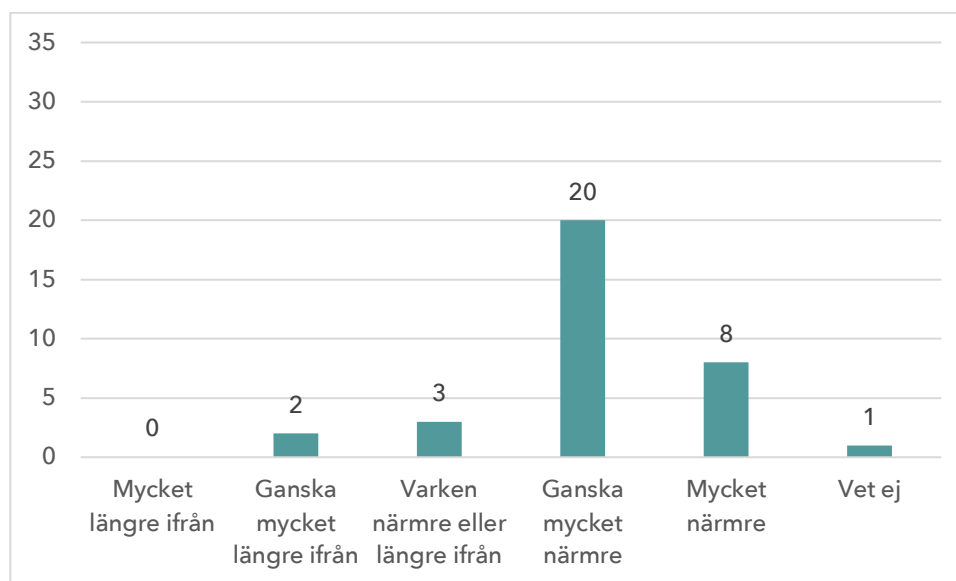


Diagram 3 Utifrån syftet/syftena med det lokala utvecklingsarbetet du angav angående vilka aspekter av samverkan som utvecklingsarbetet syftar till att utveckla, har ni kommit närmre ert önskade läge?

Antal svar: 34 utvecklingsledare.

De olika parterna i utvecklingsarbetena delar i stort bedömningen att utvecklingsarbetet kommit ganska mycket närmare eller mycket närmare önskat läge. I viss mån gör parterna inom utvecklingsarbetena dock olika bedömningar: den genomsnittliga skillnaden mellan högsta och lägsta omdöme i utvecklingsarbetena uppgår även i denna indikator till ett skalsteg.¹⁰

Enkäten ger ytterligare belägg för att samverkan förbättrats i utvecklingsarbetena. I enkäten har respondenterna fått bedöma tillståndet i struktur, kunskap, process och kultur dels innan utvecklingsarbetet startade, dels hur det ser ut i nuläget. När vi jämför hur utvecklingsarbetena i enkäten skattar tillståndet i samverkan före TSI-satsningen och med tillståndet i nuläget syns att utvecklingsarbetena över lag bedömer att det skett förflyttningar i önskad riktning i samtliga fyra aspekter. I synnerhet när det gäller processer, det vill säga gemensamma arbetssätt kring individer, grupper eller frågor, bedömer utvecklingsarbetena att samverkan förbättrats. Det finns dock en viss variation inom utvecklingsarbetena vad gäller skillnaden mellan läget före satsningen och nuläget.

Enkäten pekar också på att utvecklingsarbetena över lag påverkat arbetssätten, både i samverkansparternas verksamheter och på ett individuellt plan bland dem som deltagit. I Diagram 4 redovisas svar från samtliga respondenter vad gäller i vilken utsträckning

¹⁰ En ordinalskala har använts, som bestått av fem alternativ/skalsteg, från "mycket längre ifrån" till "mycket närmre". Ett skalsteg är exempelvis avståndet mellan "mycket längre ifrån" till "ganska mycket längre ifrån".

respondenten och respondentens verksamhet har utvecklat eller anpassat sitt arbetssätt till följd av sitt deltagande i utvecklingsarbetet.

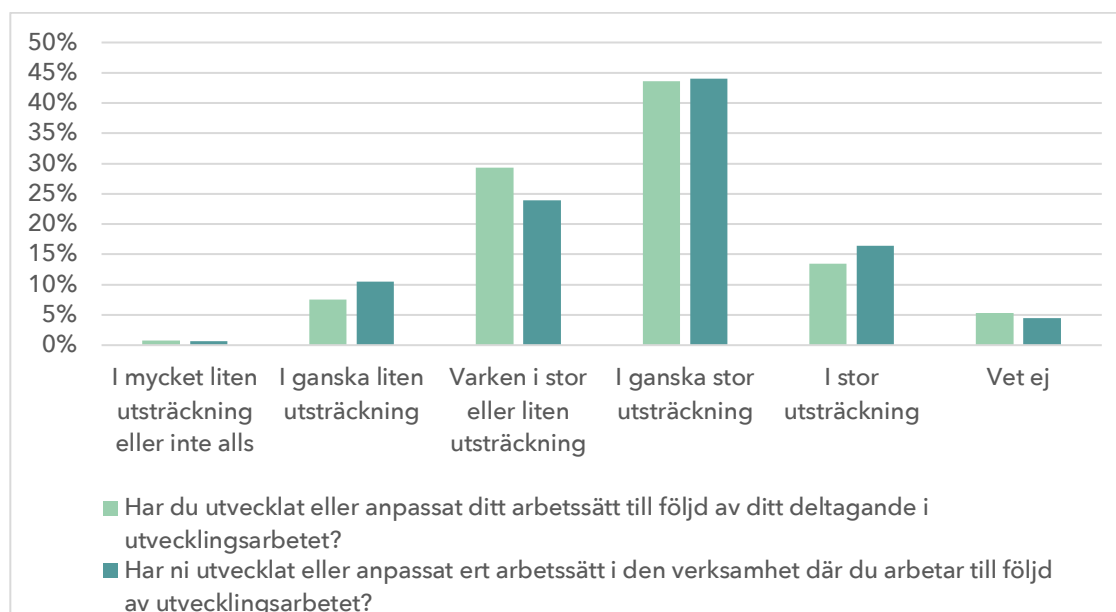


Diagram 4 I vilken utsträckning har du/ni anpassat arbetssätten till följd av deltagande i utvecklingsarbetet

Antal svar: 134 svarande.

Som framgår av diagrammet ovan anser en klar majoritet av respondenterna att deltagandet i utvecklingsarbetet förändrat arbetssätten i ganska stor eller stor utsträckning. Det gäller både individerna själva och i verksamheten där individerna arbetar.

Konkreta exempel på hur samverkan förbättrats i utvecklingsarbetena syns i de fördjupande intervjuerna. I exempelvis ett av utvecklingsarbetena som har haft fokus på att implementera HLT hör vi att det numera finns en samverkan mellan parterna som inte fanns före utvecklingsarbetet. De utvecklingsledare och parter som vi intervjuat vittnar om att det nu råder samsyn mellan skolan, socialtjänsten och regionen om att HLT är det arbetssätt som används. Detta är förankrat i ledningsgruppen för respektive verksamhet. För arbetet med att implementera och arbeta vidare med HLT finns nu en styrgrupp, en arbetsgrupp och en samordnande funktion. Men ännu är det förändrade arbetssättet inte helt implementerat och förankrat i alla led i den lokala styrkedjan. En företrädare för skolan beskriver på följande sätt hur samverkan förbättrats i det aktuella fallet:

Vi har hittat flera vägar att samverka. Vi har en öppnare dialog mellan oss verksamheter, till att samverka och hur det ska se ut. Men det är ett utvecklingsarbete, vi försöker skapa en tydlig struktur. Vi har en styrgrupp med återkoppling och utvärdering... Det rullar nu från förskolan upp till gymnasiet.

I ett regionalt utvecklingsarbete som haft fokus på att pröva Skottlandsmodellen ser vi ytterligare exempel på förbättrad samverkan. Från ett av delprojekten i en av

kommunerna i utvecklingsarbetet beskriver en företrädare för kommunen exempelvis på följande sätt hur samverkan mellan skolan och socialtjänsten faktiskt blivit bättre:

Vi har skapat arenor så att det är lättare med kontakter. Det finns forum där man träffas. Vi ser att förtroendet för varandras verksamhet har ökat mycket, på medarbetarnivån, inklusive bland chefer. Vi har samverkansdagar med chefer där bland andra skolchef, förvaltningschef, rektorer och vissa delar av elevhälsan är med och även motsvarande funktioner från de andra verksamheterna, där vi pratar om var vi står i våra verksamheter. Dessa håller vi i, de har vi två gånger per år. Nu när vi kört det ett tag ser vi att vi känner till varandra.

2.4 Inte förbättrats överallt och ibland i begränsad omfattning

Den övergripande bilden, att det i sin helhet skett en positiv förflyttning i riktning mot bättre samverkan, är dock inte helt entydig. I vissa fall har samverkan stått still eller gått tillbaka i förhållande till startläget i utvecklingsarbetena. Att ha gått tillbaka kan exempelvis innebära att arenor för att samordna arbetet på ett strategiskt plan inte längre används eller att verksamheterna upphört att använda arbetssätt som verksamheterna tidigare utvecklat.

Att samverkan inte förbättrats i samtliga utvecklingsarbeten eller i begränsad grad syns både i enkäten och intervjuerna. I intervjuerna framkommer att det är inte sällan som utvecklingen av samverkan endast rört delar av verksamheten i kommuner och regioner, exempelvis en eller ett par skolor. Det gäller naturligtvis utvecklingsarbetena i "TSI Brott", som skulle arbeta avgränsat, men också i flera fall i "TSI-Grund". Det framkommer också att graden av samverkan varierat i utvecklingsarbetena över tid. I vissa utvecklingsarbeten har utvecklingsarbetet pågått mer konstant medan det i andra utvecklingsarbeten fallit i träda eller gått på sparlåga under perioder. Av intervjuerna med utvecklingsledarna framgår olika skäl till detta. Även intervjuerna med de som avslutat sitt deltagande i TSI-satsningen ger en bild av vad som påverkat utvecklingen av samverkan. De vanligaste förklaringarna kretsar kring personalomsättning av utvecklingsledare, chefer och operativ personal och/eller förändrade prioriteringar från någon av samverkansparterna.

Även i enkäten syns att samverkan inte har förbättrats överallt och ibland i begränsad omfattning. Som framgår av Diagram 2 bedömer utvecklingsledarna i sex utvecklingsarbeten att utvecklingsarbetet varken kommit närmre eller längre ifrån eller till och med kommit ganska mycket längre ifrån, jämfört med ambitionsnivån som utvecklingsarbetet hade utifrån samordningstrappan. Diagram 3 visar på motsvarande sätt att fem utvecklingsledare bedömer att deras utvecklingsarbete varken kommit närmre eller längre ifrån, eller till och med kommit ganska mycket längre ifrån vad gäller ambitionen att utveckla struktur, kunskap, process och kultur.

3. Något fler barn och unga tycks få tidiga och samordnade insatser

Sammanfattning

- Det finns indikationer på att något fler barn och unga får TSI i de kommuner och regioner som ingått i TSI-satsningen.
- Men det är en bit kvar till att kommunerna och regionerna ger alla barn och unga TSI som är i behov av det.
- På basis av underlag vi har haft tillgång till i utvärderingen har det varit svårt att bedöma huruvida barnen och ungdomarna i ökad grad får *rätt* insatser.
- Däremot ser vi att utvecklingsarbetena inte fullt ut har skapat förutsättningar för att kunna ge rätt insatser:
 - Det saknas systematik i uppföljningen av om samverkan och samordningen leder till att barn och ungdomar får rätt insatser.
 - Barn och ungdomar har i begränsad grad gjorts delaktiga i utformningen av samverkan.

3.1 Förbättringen för barn och unga tycks begränsad till verksamheter som ingått i utvecklingsarbetet

I utvärderingen framkommer indikationer på att fler barn och unga får TSI i de kommuner och regioner som ingått i TSI-satsningen. Diagram 5 redovisar huruvida samverkansparterna anser att insatserna för barn och unga har blivit så pass bra i utvecklingsarbetet, att barn och unga i ökad utsträckning får TSI.

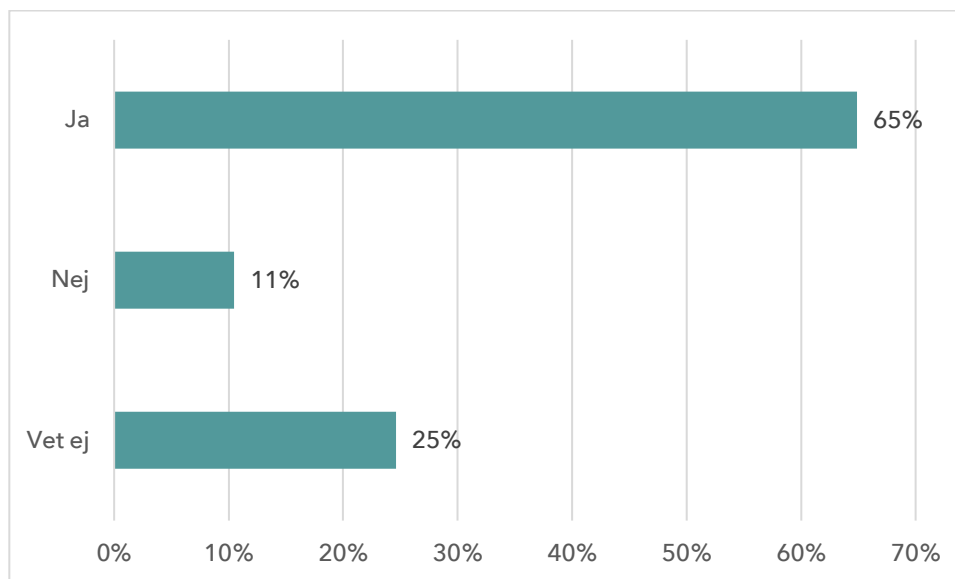


Diagram 5 Bedömer du att er samverkan för TSI för barn och unga har blivit så pass bra att barn och unga i ökad utsträckning får TSI?

Antal svar: 134 svarande.

Som framgår av Diagram 5 anser de flesta respondenter i enkäten – 65 procent – att samverkan för TSI för barn och unga har blivit så pass bra att barn och unga i ökad utsträckning får TSI. Internt inom utvecklingsarbetena är parterna dock inte helt samstämmiga; i en tredjedel av utvecklingsarbetena gör parterna som besvarat enkäten exakt samma bedömning.

Ett antal aspekter har förbättrats i arbetet med barnen och ungdomarna. I intervjuerna hör vi att olika verksamheter i ökad utsträckning blivit medvetna om vikten av att behov upptäcks tidigt och att insatser sätts in snabbt. Vi hör också om att det går snabbare från identifikation av ett behov till att barnen får en insats och att olika professioner i högre grad arbetar tillsammans. På många håll har verksamheterna ökat förutsättningarna att arbeta tillsammans med barnen genom att ta fram rutiner för att hantera sekretess mellan verksamheter, bland annat genom att ta fram blanketter för samtycke. Flera lyfter också fram att familjer idag inte längre behöver ha kontakt med olika verksamheter. Detta eftersom verksamheterna är bättre samordnade, till exempel genom att ha en väg in till stödet eller genom att verksamheterna utser en kontaktperson för familjen som samordnar kontakten med flera aktörer. Följande exempel på kommentarer från olika utvecklingsarbeten kring hur samverkan har förbättrats framkommer i enkätens öppna svar:

Det har blivit fler barn och familjer som tidigt kommit i kontakt med socialtjänsten och skolan har agerat tidigare på frånavaro. – *Samverkanspart socialtjänsten*

Vi har utvecklat nya samverkansmodeller som ger direkt effekt för barn och unga. Vår fördjupade samverkan har också bidragit till att vi känner varandra och



varandras uppdrag vilket gör att vi använder varandra mer i vardagen. –
Samverkanspart socialtjänsten

Jag bedömer att det är så, men också att det är lång väg att gå. Men för varje barn som det lyckas för är det en stor vinning. Likaså har strukturerna för samverkan förbättrats. – *Samverkanspart socialtjänsten*

Det är dock en bit kvar till att kommunerna och regionerna som varit med i TSI-satsningen ger alla barn och unga TSI som är i behov av det. Utvärderingen visar sammantaget att antalet barn och unga som nu får TSI tycks vara ganska begränsat. Det framgår av intervjuerna och enkäten att det huvudsak är i delar av verksamheterna som berörs av utvecklingsarbetet där fler unga får TSI, snarare än att barn och unga i allmänhet nu har tillgång till TSI i de berörda kommunerna. Som tidigare nämnts varierar omfattningen mellan utvecklingsarbetena. Exempelvis har vissa utvecklingsarbeten avgränsat sig till försöksverksamheter vid en till två skolor, medan andra har arbetat med kommunövergripande implementering av arbetssätt. Nedan följer exempel från öppna svar i enkäten där respondenterna kommenterat huruvida samverkan TSI för barn och unga har blivit så pass bra att barn och unga i ökad utsträckning får TSI. Svaren från olika utvecklingsledare och samverkanspartner illustrerar att barn och unga i ökad utsträckning får tidiga samordnade insatser, men att ökningen är begränsad till delar av verksamheten:

Det rör sig fortfarande om ett fåtal barn och unga. – *Utvecklingsledare*

Jag vet att flera barn fått det under denna tid. Men jag är osäker på om det är så pass implementerat i dagsläget så att vi kan säga att alla ärenden generellt får det. – *Utvecklingsledare*

I väldigt liten grad. Vi testade metoden som pilotprojekt, men det finns stor utvecklingspotential gällande trovärdighet för metod samt praktiska genomföranderegler. – *Utvecklingsledare*

I de skolområden och förskoleområden och BVC som hittills ingår ja. Men sedan har vi fortfarande flera områden där vi bara har börjat arbetet och där det finns mycket kvar att jobba med. – *Utvecklingsledare*

Till viss del, på vissa skolor, i vissa projekt som riktar sig till vissa barn och unga. Inte till alla i hela kommunen. – *Samverkanspart skolan*

På pilotskolor men inte i hela organisationen ännu. – *Samverkanspart skolan*

Även våra intervjuer indikerar att antalet barn och unga som får TSI tycks vara ganska begränsat. I intervjuerna med utvecklingsledarna frågade vi hur många barn verksamheterna har träffat inom ramen för TSI-samordningen för att diskutera behov av stöd. Vi frågade också hur många barn som har fått insatser som en följd av TSI-samordningen. Långt ifrån alla utvecklingsledare kunde besvara dessa frågor. Bland annat med motiveringen att detta inte följts upp, att det är svårt att följa upp, att det finns olika definitioner av vad som är TSI:

- För 16 utvecklingsarbeten kunde utvecklingsledaren uppge eller uppskatta antalet barn som fått insatser som en följd av TSI-samordningen. (I vissa fall hade utvecklingsarbetena inte träffat eller gett insats till några barn ännu.)
- För 6 utvecklingsarbeten kunde utvecklingsledaren inte uppge eller uppskatta antalet barn som fått insatser, men att sådana uppgifter skulle kunna gå att ta fram i dialog med de som arbetade operativt.
- För 12 utvecklingsarbeten ansåg utvecklingsledaren att det inte var möjligt att uppge eller uppskatta antalet barn som fått insatser som en följd av TSI-samordningen.

Av de utvecklingsledare som kunde besvara frågorna angav somliga antal på ett par hundra barn, då rörde det sig dock om utvecklingsarbete inriktat mot generella insatser mot barn och unga, exempelvis utbildningsinsatser. I de fall och de delar av utvecklingsarbetena som handlar om insatser för individer var antalet som fått insatser typiskt sett 5–15 barn eller unga. I enstaka fall nämndes dock att uppemot 50 barn fått insatser.

3.2 Inte säkerställt förutsättningar att kunna ge rätt insatser

Det räcker inte att barn och unga får tidiga och samordnade insatser. För att i ett tidigt skede avvärja en ogynnsam utveckling är det viktigt att barn och unga får *rätt* tidiga och samordnade insatser. På basis av underlagen vi har haft tillgång till i utvärderingen har det varit svårt att bedöma huruvida barnen och ungdomarna i ökad grad får rätt insatser. Däremot kan vi se att utvecklingsarbetena varken fullt ut har haft eller själva skapat goda förutsättningar för att kunna ge rätt insatser.

För det första ser vi att det saknas systematik i uppföljningen av om samverkan och samordningen leder till att barn och ungdomar får rätt insatser. En förutsättning för att barn och unga ska få rätt insatser är att insatsernas resultat följs upp, både på individ- och grupp-nivå. Följer verksamheterna inte upp åtgärder vet verksamheterna inte huruvida de gör skillnad och lär sig inte om det finns behov av att förändra insatsen. De flesta utvecklingsledare, 27 av 34, anger förvisso i enkäten att utvecklingsarbetena försöker följa upp i vilken mån samverkan leder till att barn/unga i en ogynnsam utveckling får TSI. Uppföljning görs på olika sätt och med olika dataunderlag, exempelvis statistik över inflöde av anmälningar, personalens bedömning av åtgärdernas effekter och brukarenkäter. På följande sätt uttrycker exempelvis en utvecklingsledare hur utvecklingsarbetet arbetat med uppföljning:

Vi har samlat in feedback från personal om huruvida satsningen uppskattas av barnen. Men det är ju svårt att mäta effekter av främjande åtgärder. Men vi har mätt huruvida det stärker kunskapen bland personalen. Vi har också gjort en enkät till eleverna där man fick fylla i vad det gett dem.

Flera utvecklingsarbeten påtalar att det är svårt att följa upp och mäta effekten av främjande och förebyggande arbete, såsom TSI-arbete. Av intervjuerna med utvecklingsledarna framgår också att utvecklingsarbetena i sina försök att följa upp resultaten av insatserna möter i hinder i lagstiftningen. Exempelvis finns inte lagstöd för gemensam uppföljning på individnivå. Socialtjänstens tidiga, förebyggande insatser är inte heller utifrån nuvarande socialtjänstlag möjliga att följa upp på individnivå.

Av intervjuer med utvecklingsledarna framgår att många tycker att det är svårt att få till ett relevant och genomförbart sätt att följa upp resultaten av samverkan. Förutom juridiska hinder uppfattar Strategirådet att det till viss del även beror på samverkansaktörernas mognad och inställning till uppföljning. Utifrån intervjuerna med utvecklingsledarna uppfattar Strategirådet att synen på uppföljning – hur prioriterat det är att lägga resurser på och vilken uppföljning som är relevant att göra, varierar mellan såväl utvecklingsprojekt som i styrkedjan bland aktörerna som ingår i respektive utvecklingsarbete. I intervjuerna framkommer vidare att uppföljningen av huruvida samverkan leder till att barn och unga i en ogynnsam utveckling får TSI insatser sällan är systematisk. När vi i intervjuerna med utvecklingsledarna ställer frågor om på vilka grunder utvecklingsarbetena gör bedömningen att samverkan för TSI har blivit så pass bra att barn och unga i ökad utsträckning får TSI framkommer att det sällan finns data eller analys som ger belägg för detta. Snarare är det bedömningar av personalen, reaktioner från målgrupperna eller ibland till och med gissningar av effekterna av samverkan och samordningen, som ligger till grund. Det finns också resonemang som går ut på att genom att utvecklingsarbetet implementerar och testar beprövade modeller för TSI, kan man utgå ifrån att insatserna är rätt. På exempelvis följande sätt ger tre olika utvecklingsledare uttryck för att utvecklingsarbetena bedömer men inte riktigt har data på om insatserna fungerar:

Jag tänker att det är fler barn, som aldrig skulle bli aktuella för socialtjänsten i vanliga fall, som nu kan få stöd. Steget för att ta hjälp av soc är lägre nu. Det blir mer att de ansöker, i stället för bara orosanmälningar. Men vi har inte kommit så långt som till uppföljning ännu, vi gör och hoppas att det blir bra.

Jag vet inte hur det påverkat för enskilda individer. Att det har betydelse är ett antagande jag gör, givet att vi jobbat upp dessa kontakter, strukturer och arbetssätt och har öppnat varandras ögon kring hur man kan jobba. Jag antar att det har gynnat. Men vi har inte följt upp systematiskt.

Vi har skapat förutsättningar för detta. Nu har personalen fått en bättre kännedom om vilka som jobbar med vad, så nu kan personalen guida barn och familjer på bättre sätt. Personalen i olika verksamheter har nya förhållningssätt. Den strukturen ger förutsättningar. Men vi vet inte, vi har inte lyckats följa upp detta... Men personalen bedömer att det är flera elever som använder det stöd de fått.

För det andra har barn och ungdomar i begränsad grad gjorts delaktiga i utformningen av samverkan. Utvecklingsarbetena uttrycker visserligen att det barn eller den ungdom som är föremål för en insats får vara med och påverka. Däremot är det ovanligt att barnen och ungdomarna eller deras vårdnadshavare gjorts delaktiga i det strategiska arbetet med utformningen av insatserna. Flera orsaker till detta framkommer i intervjuerna. Bland annat att frågan inte varit prioriterad eller lite grann glömts bort, att det är svårt att få med barnens och ungdomarnas röster (på grund av exempelvis tidsbrist och svårigheter att hitta lämpliga referenspersoner) och att utvecklingsarbetet handlat om att implementera en redan befintlig modell. På exempelvis följande sätt beskriver en av utvecklingsledarna hur utvecklingsarbetena arbetat med att göra barn delaktiga i utvecklingen av arbete:



Vi har inte varit jättebra på det. Barnen vet att familjestödjaren finns, men vi har inte använt barnen som referensgrupp, det hade vi kunnat göra bättre. Men min arbetstid har gått till ledning och struktur. Det har varit så mycket jobb med detta ändå. Det var otydligt vilka som skulle vara med och varför och det fanns inga medvetna chefer då. Skulle vi tänka mer framåt, då skulle vi ha involverat barnen mer.

Att inte göra barn och ungdomar delaktiga i utvecklingsarbetet är en förlorad möjlighet till att skapa kvalitet i utvecklingen av samordningen kring barnen och ungdomarna. I ett av de fåtal utvecklingsarbeten som aktivt arbetat med att få med barnens röster i utvecklingsarbetet beskriver utvecklingsledaren hur barnens delaktighet förbättrade utvecklingsarbetet:

När vi startade utvecklingsarbetet hade vi intervjuer med barn och unga som vi visste fick hjälp från soc och skolan. Vi frågade vad som var deras önskemål när skolan och soc ger stöd. Vi ändrade också upplägget till exempel så att första träffen mer handlade om att tydliggöra barnets styrkor, Men också tydliggöra för barnen varför sitter vi i rummet, vad gör vi där. Och att hitta barnets viktiga personer. Den tycker jag att vi skruvade på.

4. TSI-satsningen har stärkt vissa förutsättningar för samverkan

Som framgår av tidigare kapitel har samverkan mellan samverkansparterna i utvecklingsarbetena i regel förbättrats under den tid verksamheterna har tagit del av TSI-satsningen. I detta kapitel berörs i vilken utsträckning TSI-satsningen har bidragit till detta genom att stärka aktörernas förutsättningar att ge barn och unga TSI.

Sammanfattning

- Att det från nationellt håll har satsats på TSI har skapat eller förstärkt ett förändringstryck i de deltagande kommunerna och regionerna.
- TSI-satsningen har bidragit till att starta i gång eller accelerera en utveckling som i fler fall inte skulle ha skett, eller inte skett lika snabbt och/eller med samma kvalitet.
- TSI-satsningen har stärkt vissa förutsättningar som är viktiga för att kommuner och regioner ska ge TSI.
- TSI-satsningen har stärkt den typ av förutsättningar för att ge TSI som myndigheterna fokuserat på, nämligen
 - kunskap och förmåga
 - motivation
 - nätverk som resurs
 - utrymme att starta i gång eller accelerera utvecklingsarbete.
- I synnerhet har satsningen stärkt dessa förutsättningar på individnivå.
- Satsningen har gjort ett svagare avtryck vad gäller att stärka de organisatoriska förutsättningarna för kommunerna och regionerna i satsningen att samverka kring tidiga insatser för barn och unga.

4.1 Nationell uppmärksamhet har skapat lokalt förändringstryck

Av intervjuerna med utvecklingsledarna framgår att TSI-satsningen har bidragit till bättre förutsättningar att utveckla arbetet med TSI bara genom sin existens, det vill säga i princip oberoende av själva insatserna inom ramen för satsningen. Strategirådet bedömer, utifrån det utvecklingsledarna beskriver, att TSI-satsningen i detta avseende har haft en påverkan på två sätt:

- Att staten gör en satsning har visat att TSI är prioriterade från nationellt håll, vilket genererat både uppmärksamhet och förändringstryck i kommuner och regioner.
- Deltagandet i den nationella satsningen har skapat ett tryck på att leverera.

Utvecklingsledarna kan både beskriva på vilket sätt detta har haft betydelse och ge exempel på hur det konkret har skapat bättre förutsättningar för att arbeta TSI. Den signal som den nationella satsningen utgjort har i flera fall bidragit till att stärka förankringen på politisk nivå, framför allt i kommuner, och på högsta tjänstemannanivå. I följande citat från intervjuerna sätter utvecklingsledarna ord på hur TSI-satsningen skapat ett förändringstryck:

Det har gett en legitimitet i kommunen. Man får ju kämpa för att få till saker. Jag har kämpat för att få en tjänst att jobba med det här. I och med att det kommer från riksnivå har det fått större genomslagskraft. Det påvisar något som är nationellt, det är inte bara något man själv har hittat på. Det har också gjort att det har fått en högre status. Det låter knäppt men så är det.

Det har blivit en påtryckning – 'nu är vi med i det här'. Det är på riktigt. Verksamheten tar det mer på allvar att vi har nationellt stöd, att vi har nätverk etcetera. Det är ett paket som kommer med det här. Det blir en annan tyngd.

Det är ett stort signalvärde att Skolverket och Socialstyrelsen gör det tillsammans, visar att de jobbar över gränserna och att det finns en gemensam tanke om att vi ska samverka över gränserna. På ett väldigt övergripande plan kan det hjälpa oss att prata om att vi måste göra detta.

4.2 Bidragit till att starta i gång eller accelerera en utveckling

Som tidigare nämnts utgör utvecklingsarbetena en heterogen grupp. Några utvecklingsarbeten påbörjades innan den nationella TSI-satsningen startade, medan andra påbörjade utvecklingsarbetet närmre inpå eller samtidigt som den nationella TSI-satsningen. Det finns också en variation mellan utvecklingsarbetena vad gäller vilken samverkan och vilka samverkansstrukturer som funnits sedan tidigare.

Enkätresultaten och intervjuerna med utvecklingsledarna talar för att TSI-satsningen har gjort olika typer av bidrag till utvecklingen av samverkan:

- I vissa fall har TSI-satsningen varit avgörande för att kunna starta i gång ett utvecklingsarbete för att utveckla samverkan TSI.
- I andra fall skulle utvecklingsarbete ha drivits framåt ändå, men TSI-satsningen har påskyndat utvecklingen.
- På ytterligare andra platser skulle utvecklingsarbete ha drivits framåt ändå, men inte med samma kvalitet.
- Slutligen finns det fall där TSI-satsningen inte skapat ett tydligt bidrag. I dessa fall framgår det inte tydligt om eller hur TSI-stödet bidragit till utvecklingen av samverkan.

Strategirådets samlade bild, på aggregerad nivå, är således att TSI-satsningen har bidragit till att starta i gång eller accelerera en utveckling som i flera fall inte skulle ha skett, eller inte skett lika snabbt och/eller med samma kvalitet. Som framgått i kapitel 2 har samverkan dock inte förbättrats i alla utvecklingsarbeten, och drygt var fjärde utvecklingsarbete bedömer att TSI-satsningen endast gett dem marginellt bättre förutsättningar att ge barn och unga TSI.

I tabellen nedan beskriver vi de olika typerna av bidrag och ger exempel på hur det tar sig uttryck i det empiriska underlaget. Observera att det är idealtyper av bidrag som syftar till att göra resultatbilden överskådlig. I praktiken finns det exempelvis utvecklingsarbeten där TSI-satsningen både accelererat och ökat kvaliteten i samverkan.

Tabell 2 Överblick över olika typer av bidrag TSI-satsningen har gjort

Typ av bidrag	Exempel på hur det tar sig uttryck
Avgörande för att utveckla samverkan kring TSI	"För oss har det varit avgörande. Det drivet hade inte funnits om vi inte hade fått stödet, genom att ingå i satsningen." "Stödet har varit totalt avgörande. Vi hade inte fått till samverkan i kommunen om det inte hade varit för TSI. TSI har blivit ett paraply, det har varit väldigt framgångsrikt. Att vi har ingått i en organisation, att det varit ett regeringsuppdrag, väl förankrat, uppifrån. Detta är inte bara något vi hoppar på, det ger ett nationellt stöd." "Tycker att stödet varit avgörande för att få fokus på TSI. Men vi hade ett brett syfte med TSI, att få till övergripande samverkan, för att få in skolan där. Mycket riktning i hur man kan komma vidare. Vi är på väg."
Accelererat utvecklingen av samverkan	"Det hade tagit längre tid och man hade inte tagit med alla aspekterna." "Vi hade inte dragit i gång det här i den omfattningen. Det ligger ju i uppdragen att man ska samverka. Att möjligheten fanns [att få pengar och vara med i TSI-satsningen] blev en skjuts. Det sätter fokus på TSI. Det är trist att säga, men nationell finansiering hjälper ju till. Förvaltningscheferna utsåg representanterna. Det hade nog varit svårt att få till även om vi själva ringat in behovet utifrån det arbete vi gjort innan. Det hade blivit trögare."
Ökat kvaliteten i samverkan kring TSI	"Tidiga insatser tror jag säkert vi hade jobbat med ändå. Det fanns olika konkreta insatser och de frågorna diskuterar man på chefsnivå i samverkansnätverket. Men då är det mer specifika insatser till vissa, som elever med skolfrånvaro, att vi måste ha en insats för dem, föräldrastödsprogram etcetera. Det finns en verktygslåda som man bygger på hela tiden. Skottlandsmodellen kan jag tänka att vi nog inte hade tagit steget att dra i gång om inte detta kommit som ett erbjudande. Det var också lite tajming. Vi hade precis gjort en kartläggning och konstaterat återigen att vi har mycket insatser när det gäller barn med identifierade behov har vi mycket insatser och rutiner. Och på universell nivå finns kärnverksamheterna. Men vad har vi däremellan?" "Kvaliteten hade nog inte blivit densamma."

Begränsat bidrag eller inget tydligt bidrag	"Vi hade gjort detta utvecklingsarbete oavsett. Men myndigheterna har gett ett mervärde genom att vi fått tillgång till en kunskapsbas och nära kontakt med myndigheterna." "Svårt att veta om myndigheternas stöd gjort stor skillnad. Här på regionen finns mycket kompetens redan. Men att ha det stora gemensamma sammanhanget, att vi som nation jobba för TSI, det ger ett extra mandat, att jag är en del av myndigheternas krafttag." "Det har inte varit avgörande, men har varit ett visst stöd. Både i processerna och kunna få reflektera. Men jag kan känna att jag borde gjort mer av både det ena och andra." "Egentligen har det [myndigheternas stöd] inte haft så stor betydelse. För vi har en ganska bra budget."
--	---

Det är svårt att se några tydliga mönster vad gäller vad som kännetecknar utvecklingsarbetena inom de olika typerna. Bland utvecklingsarbetena där den nationella TSI-satsningen framhålls som avgörande framstår det som det vanligare än inom de övriga typerna att:

- utvecklingsarbetet startade i samband med TSI-satsningen
- att det lokala förändringstrycket varit svagare
- att det funnits större resursmässiga begränsningar.

Utvecklingsarbeten där satsningen inte lämnat ett tydligt bidrag tenderar att vara kommuner och/eller regioner där det redan finns befintlig kapacitet att arbeta med att utveckla samverkan och samordningen. Det kan handla om att de redan kommit långt i att utveckla strukturer eller processer för samverkan, eller att det redan finns den typ av kunskap och kompetens om samverkan och tidiga insatser som myndigheterna har inriktat sig på att stärka. Detta kan vi se både i utvecklingsarbeten som fullföljt sitt deltagande och utvecklingsarbeten som avslutat sitt deltagande. I exempelvis en av de intervjuer vi gjort med ett utvecklingsarbete som valde att lämna satsningen i förtid framhåller respondenten att TSI-satsningen fungerat bättre för små och medelstora kommuner, snarare än större kommuner med god egen kapacitet.

4.3 TSI-satsningen har stärkt vissa förutsättningar

Enkätundersökningen visar att en majoritet av alla svarande, 88 av 135 (65 procent) uppfattar att det stöd som utvecklingsarbetena har tagit del av från den nationella TSI-satsningen har gett verksamheterna betydligt bättre eller mycket bättre förutsättningar att ge TSI.

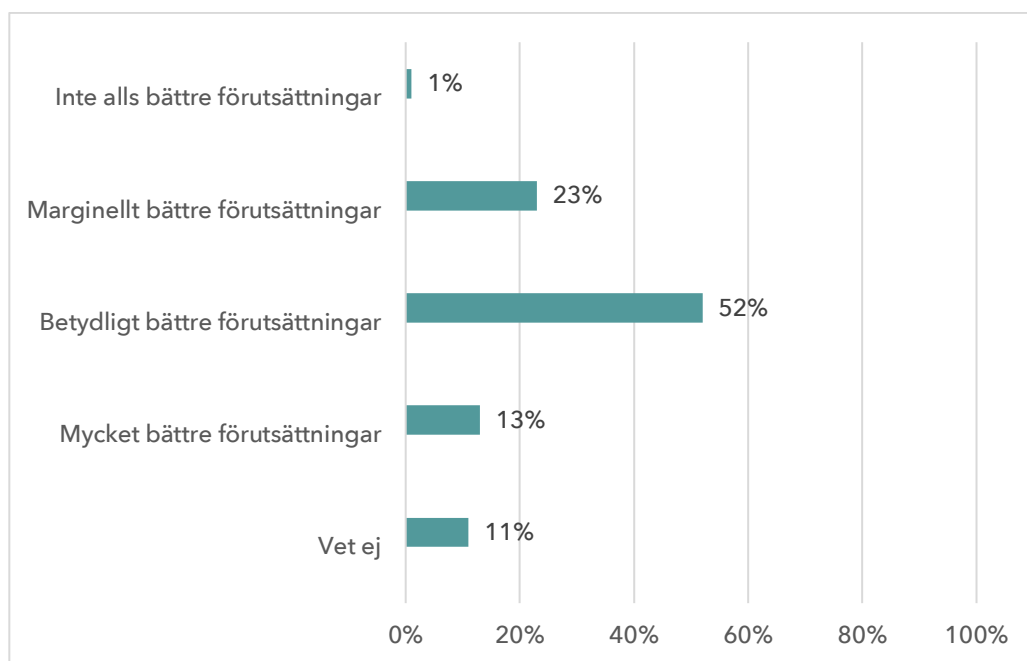


Diagram 6 Uppfattar du att det stöd ni tagit del av från den nationella TSI-satsningen har gett er bättre förutsättningar att ge barn och unga TSI?

Antal svar: 135 svarande.

De 15 personer som svarat att de inte vet uppger att de antingen är för dåligt insatta i arbetet, är för nya, känner sig osäkra på vilket stöd som menas eller inte har tillräcklig överblick för att uttala sig.

Vad gäller vilken sorts förutsättningar som stärkts är den övergripande bilden att TSI-satsningen över lag har stärkt de förutsättningar som myndigheterna har fokuserat på genom sitt stöd. Som framgår av TSI-satsningens övergripande verksamhetslogik har stöd getts i form av plattformar för nätverkande, kunskapsförmedling, kompetensutveckling, verktyg för uppföljning, stimulansmedel och verksamhetsnära stöd genom dialog. Av intervjuerna med utvecklingsledarna framgår att detta stöd sammanfattningsvis huvudsakligen lett till:

- ökade kunskaper och stärkt förmåga både kopplat till att bedriva samverkansprocesser och i specifika frågor kopplade till TSI
- stärkt motivation
- nya nätverk som resurs
- visst ekonomiskt utrymme att starta i gång eller accelerera samverkan.

De ökade kunskaperna och stärkta förmågorna är både kopplade till att bedriva samverkansprocesser och till specifika frågor kopplade till TSI. Exempelvis hur man konkret kan arbeta utifrån Skottlandsmodellen, brottförebyggande med Social insatsgrupp eller HLT.

Strategirådet bedömer att dessa saker kan skapa bättre villkor och grund för att samverka, och ligger i det perspektivet i linje med önskade effekter på längre sikt, det vill säga förbättrad samverkan för TSI. Samtidigt kan vi konstatera att det även finns andra villkor

och grundförutsättningar för samverkan som TSI-stödet inte har stärkt direkt. Exempelvis framkommer inte av utvecklingsledarnas beskrivningar av TSI-stödets bidrag att stödet påverkat den övergripande styrningen och ledningen eller resursfördelningen, som i sin tur kan skapa (eller undanröja) samverkansbarriärer.¹¹

Som tidigare nämnts är det en heterogen grupp utvecklingsarbeten som tagit del av TSI-stödet. I intervjuer med utvecklingsledarna har vi undersökt vilken typ av mervärde TSI-stödet har gett, det vill säga vad stödet tillfört i förhållande till den kapacitet aktörerna redan hade att samverka kring TSI. I och med att denna kapacitet har varierat, inte bara i styrka utan även vad gäller typ av kapacitet (finns t.ex. personer med processledarkompetens eller inte), varierar också vilket mervärde TSI-satsningen har skapat hos utvecklingsarbetena. Det sammanfattande avtrycket (se punktlistan ovan) inrymmer i praktiken en mångfald variationer bland utvecklingsarbetena.

Utifrån TSI-satsningens tänkta logik, det vill säga verksamhetslogik, kan vi utifrån intervjuerna med utvecklingsledarna och de fördjupande intervjuerna se att det är två typer av stöd som har gett ett svagare avtryck på kommuners och regioners förutsättningar. Dels är det relativt få som framhåller att de har fått användbara verktyg för uppföljning eller att de har fått tillräcklig kunskap om hur samverkan kan följas upp. Även om 8 av 10 utvecklingsledare i enkäten uppger att de på något sätt försöker följa upp vad samverkan leder till, framgår det av intervjuerna att uppföljningen i många fall fortfarande är under utveckling eller att uppföljningen som görs inte är tillfredsställande. Flera av utvecklingsarbetena har förvisso tagit del av information om uppföljningsverktyget men inte implementerat det. På exempelvis följande sätt beskriver en av utvecklingsledarna hur verktyget varit svårt att använda men att det också är svårt att mäta effekter inom detta fält:

Tycker inte verktyget fungerade för oss, vi gjorde lite eget sen. Men det var bra att ta del av vad andra tänkte. Det är svårt att ha ett verktyg som fungerar för alla.

Dels råder det delade meningar om de stimulansmedel som getts. Utvecklingsarbetena har, något förenklat, fått 100 000 kronor per år.¹² Dessa stimulansmedel framhåller en del som mycket viktiga för att ha kunnat utveckla samverkan kring TSI. Exempelvis att det har kunnat användas för att skapa utrymme för representanter från de olika samverkansparterna att träffa varandra, bygga tillitsfulla relationer och utveckla processer för arbetet vilket har varit väldigt viktigt, särskilt i ett inledande skede. På följande sätt uttrycker en av utvecklingsledarna stimulansmedlen som viktiga:

Det har varit väldigt avgörande, för vi har kunnat ha heldagar med styrgruppen då vi har kunnat ha fokus på projektet. Och vi har kunnat ha gemensamma träffar för alla som jobbar med barn i vår målgrupp, haft föreläsningar, workshops. Med

¹¹ Morten T. Hansen menar att moderna managementteorier delvis står i vägen för samverkan eftersom en hög grad av delegering och fokus på enskilda enheters resultat tenderar att styra chefer och enheter till att optimera den egna verksamhetens resultat i stället för att samverka och stötta andra verksamheter att uppnå sina. Se Morten T. Hansen (2009). Collaboration - how leaders avoid the traps, create unity and reap big results.

¹² År 2018 fick 16 av utvecklingsarbetena ett finansiellt stöd om 400 000 kronor var. Från och med 2019 har alla utvecklingsarbeten tagit del av ett finansiellt stöd på 100 000 kronor vardera årligen.



pengarna har vi kunnat boka lokaler och fika. Det har gjort att vi kunnat hålla ihop projektet och gjort att TSI är ett levande begrepp.

Andra menar att medlen inte har haft någon egentlig betydelse för att skapa bättre förutsättningar för samverkan kring TSI.

Om vi tittar på vad själva TSI-satsningen inneburit, så ekonomiskt sett – det är 100 000 kronor per år, det är ingenting som är av någon betydelse i sammanhanget skulle jag säga. Vi kan inte anställa någon för det. Egentligen att finansiera deltagarträffar och resor till någon konferens. Tycker vi att det är viktigt löser vi sådant ändå. Det hade behövt vara större ekonomiska incitament för att det ska bli riktig verkstad av det.

Det finns sannolikt olika skäl till att utvecklingsarbetena värderar stimulansmedlen på delvis olika sätt. Vårt intryck är att stimulansmedlen haft större betydelse för mindre kommuner än för större kommuner såväl som regioner.

4.4 Framför allt stärkt individer – svagare avtryck på organisatoriska förutsättningar

Strategirådet bedömer att TSI-stödet framför allt har stärkt individers förutsättningar att driva utvecklingsarbete och att samverka kring TSI. TSI-stödet har gjort ett svagare direkt avtryck på kommuner och regioners organisatoriska förutsättningar att ge barn och unga tidiga samordnade insatser.

Denna bedömning gör vi mot bakgrund av intervjuerna med utvecklingsledarna, de fördjupande intervjuerna och de öppna svaren i enkätundersökningen. Det handlar huvudsakligen om att

- utvecklingsledarna har svårt att beskriva hur stödet skapat bättre grund för samverkan
- de beskrivningar som utvecklingsledarna gör av vilken nytta TSI-stödet har gjort till stor del kretsar kring vad stödet har gett dem som utvecklingsledare
- det framför allt är utvecklingsledarna som direkt har tagit del av TSI-stödet.

Flera intervjuade utvecklingsledare har, även om de uppfattat att stödet varit värdefullt, haft svårt att beskriva hur de olika typerna av stöd direkt har skapat bättre grund för samverkan kring TSI mellan samverkansparterna. Exempelvis kan utvecklingsledaren nämna att erfarenhetsutbytet har gett inspiration och stärkt motivation, men kan inte beskriva på vilket sätt det stärkt organisationernas förutsättningar att samverka kring TSI.

Att personer har svårt att beskriva bidraget behöver inte betyda att stödet inte har bidragit till stärkta organisatoriska förutsättningar. Det bör dock ses tillsammans med det som framkommit i övrigt. De beskrivningar som ges av utvecklingsledarna av vad TSI-stödet har skapat för värde kretsar mycket kring vad de som utvecklingsledare har fått ut av det stöd som getts.

Man får känslan av att 'jag sitter inte själv i båten'. Men jag vet inte om det bidragit till så mycket mer i det lokala implementeringsarbetet.

För många parter involverade där några individer från några verksamheter definitivt fått ut mycket av TSI men ska jag svara på helheten i länet passar inte [svarsalternativen i enkäten]. För mig personligen har TSI varit bra.

Den stärkta kapaciteten, i termer av kunskap, kompetenser etcetera (se avsnittet ovan) framstår i huvudsak vara knutna till enskilda individer hos deltagande samverkansparter, och särskilt utvecklingsledarna. I varierande grad har kunskaper och förmågor stärkts brett hos funktioner på olika nivåer hos samverkansparterna. Denna bild av avtrycket, som framträder genom intervjuerna med utvecklingsledarna, bekräftas av de fördjupande intervjuerna med samverkansparter. Vissa personer har inte tagit del av något TSI-stöd och kan inte utifrån egen erfarenhet uttala sig om stödets eventuella bidrag till utvecklingsarbetet. En del av de intervjuade parterna har en vag bild av TSI-satsningen och vad den inneburit. Andra kan exempelvis ha deltagit i nätverksträffar eller lyssnat på seminarium, men har inte spridit kunskaperna vidare i sina respektive organisationer på ett systematiskt sätt. På exempelvis följande sätt ger en samverkanspart som vi intervjuat i de fördjupande intervjuerna uttryck för att TSI-satsningen inte på ett tydligt sätt syns i det mer operativa arbetet:

Jag har inte sett TSI-satsningens olika delar på något sätt. Själva samarbetet fanns redan innan. Det har vi varit bra på sedan innan, till exempel träffarna med soc och skola. Projektet som drog i gång har kanske hjälpts av satsningen. Men vi har bara fått jobba på. Utvecklingsledarens roll har varit att vara med i ledningsgruppen. Vi har inte haft så mycket kontakt med henne. –
Samverkanspart Polis

Stärkta individer i organisationer kan leda till stärkta organisatoriska förutsättningar, men det sker inte per automatik och det kräver att utvecklingsarbetena har riggat sitt deltagande i TSI-satsningen på ett sätt som skapar förutsättningar för detta.

I majoriteten av utvecklingsarbetena beskriver utvecklingsledarna dock att det främst är utvecklingsledarna som har tagit del av TSI-stödet. I många fall framstår det som att TSI-satsningen har bidragit till att driva det lokala utvecklingsarbetet framåt genom att stärka utvecklingsledaren som motor. Deltagandet i satsningen framstår i flera fall inte ha varit riggat på ett sätt som skapar förutsättningar för att stärka aktörernas strukturella kapacitet vad gäller exempelvis kunskap om framgångsfaktorer i samverkan kring TSI stärkt kompetens att driva samverkansprocesser. Nedanstående citat från intervjuer med sex olika utvecklingsledare ger exempel på att satsningen i synnerhet träffat utvecklingsledarna:

Det mesta har gått via mig. Ett fåtal andra har deltagit. [Personalen] har inte tid, men de är väldigt engagerade och intresserade.

Det var utvecklande för mig personligen. Jag har träffat så många andra och pratat, men jag tror inte det fick lika stora konsekvenser för arbetet här. Det hade inte riktigt den överföringseffekten.

Helheten, att vara med i TSI har utgjort en god påbyggnad för mig som utvecklingsledare. Jag har blivit servad med till exempel omvärldsbevakningen. Påbyggnad för mig. Effekterna på barnen går via min kompetensförstärkning. Jag



har fått bättre förutsättningar att arbeta lokalt. Det har varit mindre aktivt deltagande från kollegor i stödet.

[Deltagandet] har varit en utmaning för oss internt. Första gången var alla med på nätverksträffen, till och med polisen. Där kanske vi skulle ha varit bättre på att pusha på dem som är medlemmar i [en samverkansgrupp] så att de hör samma sak och inte får det via mig. Men det är inte Skolverkets och Socialstyrelsens fel, det är vi som skulle ha fixat det själva. De här nätverksträffarna brukar vara en förmiddag, framför allt är det svårt att få skolan att frigöra tid då.

Jag har tagit del av väldigt mycket. Sen sammanfattar jag ibland, berättar vidare och refererar till filmer, forskningen eller andra när jag träffar teamen. Jag skickar ut nyhetsbrev men har inte följt upp om de har läst. Jag har frågat ibland, då är det nästan aldrig någon som tittat. Det har gått genom mig mycket. Det är jag inte så himla nöjd med. Jag hade önskat att fler hade tagit del. Det ger nya dimensioner av vad man kan göra. Det är synd att inte fler tagit del av det. Jag kan se att ingen har avsatt tid för att ingå i ett utvecklingsarbete, vi har haft ordinarie verksamhet hela tiden. Om man har gått in på ett större sätt och avsatt tid, då ska man ju ta del.

Flera gånger har vi tänkt att fler borde ta del [av stödet]. [Utvecklingsledarna] blir lite de som får dra och pusha på mycket. Nu känner vi att vi måste ner till lokala motorer i verksamheterna som får driva det. Vi hade behövt på ett tydligare sätt involvera operativ personal mycket mycket tidigare. Vi har försökt göra det de senaste åren. Det hade vi behövt göra från början.

I Kapitel 6 går vi in på vad som kan förklara satsningens begränsade avtryck på de organisatoriska förutsättningarna.

5. Har förändringarna förutsättningar att bli varaktiga?

Detta kapitel handlar om hur förutsättningarna ser ut för att de positiva förändringar som skett under tiden för TSI-satsningen blir varaktiga.

Sammanfattning

- Det är svårt för myndigheterna som stödjande aktörer att ta ansvar för hållbara strukturer för samverkan, men satsningens design är inte heller fullt optimerad för att bidra till hållbara strukturer.
- Varaktigheten i de strukturer för samverkan som utvecklats under tiden för TSI-satsningen är beroende av
 - lokala förutsättningar, politiska prioriteringar och organisatorisk stabilitet
 - fortsatt utveckling av nationella förutsättningar, t.ex. i form av fortsatt uppmärksamhet på TSI, regler om personuppgiftsbehandling, sekretesslagstiftning, socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdens uppdrag.
- I vilken mån lokala förutsättningar finns varierar. Hälften av utvecklingsledarna bedömer att det är mycket sannolikt att den samverkan som utvecklats kommer att bestå över tid.
- Strukturerna för samverkan och de gemensamma arbetssätten behöver i flera fall fortsätta utvecklas, befästas och breddas till att omfatta fler verksamheter.

5.1 Myndigheterna har inte fullt nyttjat sin möjlighet att bidra till hållbara resultat

Som tidigare nämnts har TSI-satsningen framför allt bidragit genom att, med utvecklingsledarna som huvudsakliga motorer och mottagare av TSI-stödet, starta i gång eller accelerera en utveckling som i flera fall inte skulle ha skett, eller inte skett lika snabbt och/eller med samma kvalitet. TSI-satsningen har på så vis indirekt, genom att stärka individer, i flera fall i någon mån stimulerat utvecklingsarbetenas arbete med att bygga strukturer och utveckla arbetssätt för samverkan under den tid som satsningen pågått. TSI-satsningen har framför allt stärkt kapaciteten hos individer i form av ökade kunskaper och kompetenser kopplade till att driva samverkansprocesser och att arbeta med TSI. Att själva TSI-satsningen fortsätter göra avtryck är därför i hög grad beroende av att dessa individer stannar i organisationerna och även framöver har en roll och ett mandat där individerna kan driva utvecklingsarbete.

Det är svårt för Skolverket och Socialstyrelsen att till fullo ta ansvar för att hållbara strukturer för samverkan utvecklas på lokal och regional nivå utifrån sina roller som kunskapsmyndigheter. I vilken mån utvecklade strukturer för samverkan blir varaktiga över

tid är i hög grad avhängigt de ingående samverkansparterna, och delvis även den nationella övergripande styrningen. Strategirådet bedömer dock att TSI-satsningen inte heller har utformats på ett sätt som maximerar möjligheten att bidra till hållbara strukturer. Detta beskriver vi mer utförligt i nästkommande kapitel om vad som förklarar TSI-satsningens avtryck.

5.2 Varaktigheten beroende av både lokala och nationella faktorer

Det som av utvecklingsledarna framhålls som viktiga förutsättningar på lokal och regional nivå för att de strukturer för samverkan som utvecklats kommer att vara varaktiga över tid ligger till stora delar i linje med de hinder och framgångsfaktorer för samverkan som myndigheterna identifierat. Exempelvis politisk förankring över mandatperioder, överenskommelser mellan samverkansparterna, långsiktig planering, samordning med andra utvecklingsarbeten som pågår, organisatorisk stabilitet och att resurser fördelas så att de gemensamma strukturerna och arbetssätten går att arbeta efter i praktiken. Att dessa faktorer är viktiga för att lyckas med utvecklingsarbete och samverkan är inte ny kunskap.¹³

I vilken mån dessa förutsättningar finns på plats varierar mellan utvecklingsarbetena. Enkätundersökningen visar att hälften av utvecklingsledarna bedömer att det är mycket sannolikt att den samverkan för TSI som utvecklats kommer att bestå över tid. Bland övriga utvecklingsarbeten är bilden mer splittrad, vilket framgår av diagrammet nedan.

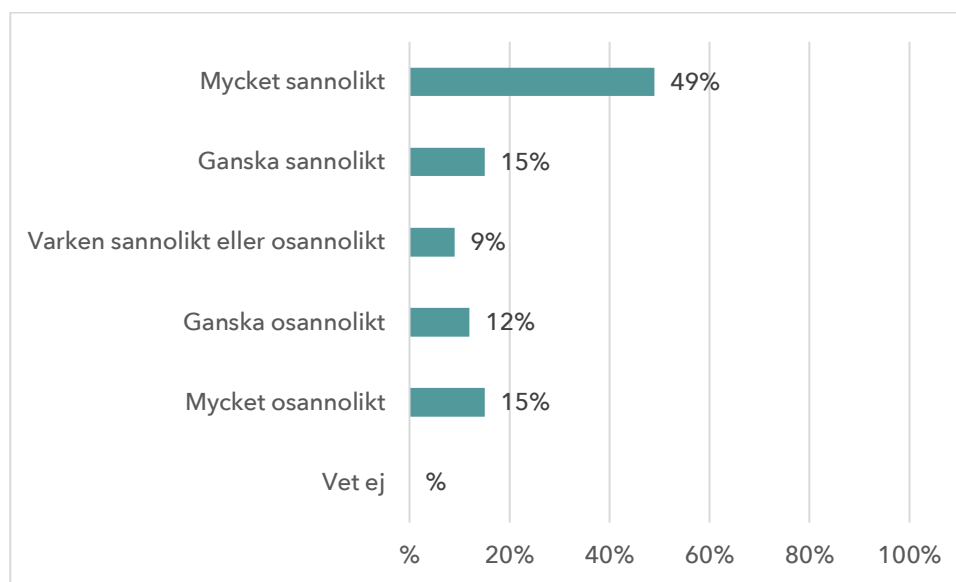


Diagram 7 Hur sannolikt bedömer du att det är att den samverkan för TSI som utvecklats under utvecklingsarbetet kommer att bestå över tid?

¹³ Se exempelvis "Praktiska råd för att lyckas med samverkan" som tagits fram av Arbetsförmedlingen och Socialstyrelsen inom uppdraget God samverkan. <https://www.finsam.se/kunskapsstod/samverkan/lyckas-med-samverkan> (Hämtad 2022-12-05).

Antal svarande: 34.

Av intervjuerna med utvecklingsledarna framgår att det finns en variation i vilken grad utvecklingsarbetena arbetat medvetet och strategiskt för att samverkan ska bli hållbar. Exempelvis i vilken mån utvecklingsarbetena arbetat proaktivt med kända utmaningar för samverkan såsom personberoende, förändrade förutsättningar såsom exempelvis omorganiseringar, prioritet från politik och förvaltningsledningar. Vissa utvecklingsledare beskriver ett förankrings-, implementerings- och spridningsarbete som har skett på flera plan: från politik, chefer, medarbetare och i något fall även medborgare. Andra kan beskriva att det är viktigt att ha med politiken, att förankring behöver ske bland chefer, att arbetet inte får bli personberoende etcetera, men det är inte tydligt hur utvecklingsarbetena har arbetat för att realisera detta.

Som framgick i Kapitel 2 är den övergripande bilden att samverkan i regel har förbättrats i utvecklingsarbetena under den tid TSI-satsningen pågått. Majoriteten bedömer att utvecklingsarbetena har kommit ganska mycket närmre sitt önskade läge, men att det är en lång väg att gå innan alla barn och unga som är i behov av TSI får det. De strukturer som har byggts upp för samverkan omfattar inte alltid alla barn och unga i de ingående kommunerna, utan kan vara avgränsat till barn på vissa skolor eller olika delar av kommunen, även om det finns en ambition att inkludera fler i strukturerna och att sprida arbetssätten. Strukturerna för samverkan och de gemensamma arbetssätten behöver med andra ord i flera fall fortsätta utvecklas, befästas och breddas till att omfatta fler verksamheter. På exempelvis följande sätt beskriver fem olika utvecklingsledare detta arbete:

Det är jättemycket som måste säkerställas. Men att få det här arbetssättet att bli välkänt, att folk vet att det finns, hur man sammankallar sådana möten och strukturen för hur det går till. Vi har inte börjat med det men har lagt grunden för det.

Året som kommer nu är avgörande tror jag. Nu ska vi testa att alla skolor ska kunna ta del av det. Jag ser hur det kan göras men det är inte gjort. Fram till nästa sommar, då är vi hemma. [...] De senaste åren har jag varit med som en konstant, även när centrala personer i teamen har slutat. Så kan det ju inte vara. Det måste finnas ett arbetssätt som vi vet hur det fungerar. [...] Att jobba med tidiga insatser är givet, då är frågan hur och då behöver vi ha ett så enkelt och tydligt arbetssätt som möjligt. Som SIP. Vi behöver ha samma möjligheter att sammankalla men i ett tidigare skede. Det är en struktur vi vet fungerar av sig själv. Det borde kunna fungera här också.

Vi tror att samverkan blir hållbar. Nu är [samverkansplattformen] en del av styr- och ledningssystemet. [...] Det är ju en början. Sen finns grupper i varje kommun, och det ska finnas arbetsgrupper under. Det är ett pågående arbete för att få det ännu mer på plats. Vi har också fått in i samverkansöverenskommelsen att vi ska jobba med TSI. Sen krävs jobb för att det ska komma ut hela vägen och att barn och unga ska ta del av det.

Vi jobbar med vidmakthållande nu, i eftermiddag ska vi ha workshop om hur vi ska göra för att arbetet ska bestå. Vi har valt att behålla möten på operativ nivå

och styrgruppsnivå. Vi vill behålla strukturerna som vi hade i projektet och vi avsätter tid till detta. Och att vi fortsätter påminna om detta när personer byts ut. Men i vår region dyker det upp nya initiativ, till exempel uppdrag från regionen i samma område, då behöver vi synka med det. Och prata om hur vi ska undvika att dubbeljobba. Det är en fråga som brinner. Hur ska vi fortsätta att existera.

Det är nu en ekonomisk fråga, om politiken vill fortsätta med att implementera detta arbetssätt. Förslaget är att alla kommunerna ska fortsätta med HLT. Men vi får se vilket besked politiken ger, det dröjer.

Förutom lokala och regionala förutsättningar beskriver flera utvecklingsledare att staten behöver fortsätta utveckla gynnsamma nationella förutsättningar för att strukturerna ska bli varaktiga. Så här formulerar sig exempelvis två utvecklingsledare:

Vi har stora svårigheter att få det att flyta i regionen och få chefer att prioritera det här. Vi har också god och nära vård. Vi har så otroligt många parallella processer och utvecklingsarbeten så vi dränks i det. Vi måste börja sammanföra det här i ett då det hänger ihop. Det här är ett utvecklingsarbete som man kanske inte upplever hänger ihop med andra processer, som Agenda 2030 och god och nära vård, som rör både kommun och region. Det måste komma mer från nationellt håll att "så här måste ni jobba".

Framför allt är det viktigt att myndigheterna på nationell nivå fortsätter samverka. Slutar de samverka motverkar det vår möjlighet att lyckas. Snarare det än att vi får hundra tusen kronor. Då kan vi lika gärna vara utan om vi ska vara krass.

Den sammantagna bilden utifrån intervjuerna med utvecklingsledarna är att staten kan utveckla mer gynnsamma förutsättningar på i huvudsak tre, sammanhängande, sätt. Nämligen genom:

- fortsatt uppmärksamhet på TSI. Som tidigare beskrivits genererar det ett förändringstryck lokalt och regionalt.
- att fortsätta utveckla en sammanhållen statlig styrning kring barn och unga. Olika styrsignaler, perspektiv, språkbruk och satsningar från olika myndigheter gör det svårare för samverkansparterna att utveckla välfungerande samverkan lokalt och regionalt och att vara uthålliga i sitt arbete. Det framhålls som särskilt viktigt att utveckla styrningen gentemot hälso- och sjukvården vad gäller roll och uppdrag för TSI och hur detta hänger ihop med andra satsningar staten gör som berör hälso- och sjukvården.
- att genom ändringar i lagstiftning fortsatt undanröja kända hinder för samverkan och möjliggöra tidiga insatser. En ny socialtjänstlag och förändringar i sekretesslagstiftningen är exempel på åtgärder som enligt utvecklingsledarna kommer att öka de praktiska förutsättningarna att arbeta i ett tidigt skede och i samverkan med barn och unga.

6. Satsningens design förklarar avtrycket

Detta kapitel innehåller Strategirådets bedömning av vad som förklarar det avtryck TSI-satsningen har gjort vad gäller att förbättra förutsättningarna för kommuner och regioner att ge barn och unga TSI. I den första delen av kapitlet lyfter vi fram ett antal förklaringar till varför TSI-satsningen i de flesta fall gjort avtryck. Där lyfter vi också fram ett antal externa faktorer som inverkat på avtrycket från satsningen. I den andra delen resonerar vi om varför satsningen på en del håll inte gett ett tydligt bidrag. I den tredje delen diskuterar vi varför avtrycket har varit relativt gott på individnivå men svagare på organisationsnivå.

Sammanfattning

- Att TSI-satsningen på många håll gjort ett avtryck hänger samman med det myndighetsgemensamma arbetssättet och en god kvalitet i genomförandet.
- Den breda målgruppen för satsningen har bidragit till ett begränsat avtryck på vissa håll.
- TSI-satsningens design har gjort att avtrycket är starkare på individnivå men svagare på organisationsnivå.

Som framgått av kapitel 4 har TSI-satsningen i de flesta utvecklingsarbeten bidragit till att starta i gång eller accelerera en utveckling som i flera fall inte skulle ha skett eller inte skett lika snabbt och/eller med samma kvalitet. Men insatsen har inte bidragit till utveckling i alla utvecklingsarbeten. Vidare visar utvärderingen att avtrycket av TSI-satsningen framför allt stärkt individers, framför allt utvecklingsledares, kapacitet att driva utvecklingsarbete kring samverkan, men att det direkta avtrycket på organisationsnivån är svagare.

Sammantaget bedömer Strategirådet att satsningens utformning i hög grad förklarar varför satsningens avtryck ser ut som det gör. TSI-satsningen har inte varit utformad på ett sätt som maximerar myndigheternas möjligheter att stödja utvecklingen av varaktiga organisatoriska förändringar.

6.1 Myndighetsgemensamt arbetssätt och kvalitet i genomförandet förklarar avtrycket

Strategirådet ser flera förklaringar till att TSI-satsningen gjort ett avtryck i många av de 34 utvecklingsarbetena. En viktig förklaring är att Skolverket och Socialstyrelsen har samarbetat i genomförandet. Det har i sin tur gjort verksamheterna mer benägna att använda TSI-satsningen och dra nytta av det stöd som myndigheterna gett.

En annan viktig förklaring till att TSI-satsningen gjort ett avtryck är att det stöd som Skolverket och Socialstyrelsen gett över lag har hållit hög kvalitet. Av det som framkommer i utvärderingen finns inget som tyder på omfattande brister i genomförandet

av satsningen. Utvecklingsarbetena har förvisso en del invändningar mot hur myndigheterna arbetat. Vi hör om en del upplevda brister i genomförandet som även Governo lyfter i sin rapport, såsom att den högskoleförlagda utbildningen för personer inom utvecklingsarbetena, som gavs vid olika lärosäten, var av varierande kvalitet och att satsningens webbaserade projektverktyg inte varit användarvänligt. De flesta utvecklingsledare, avhoppare och parter i samverkan som vi talat med är dock i allmänhet positiva till hur myndigheterna har genomfört satsningens olika delar. De utvecklingsarbeten som hoppat av, har i regel inte gjort det på grund av bristande kvalitet i stödet. Utvecklingsarbetena har uppskattat myndigheternas sätt att lyssna in och försöka möta utvecklingsarbetenas behov. Innehållet i nätverksträffar och kompetensutvecklingstillfällen beskrivs i huvudsak som användbart. Det verksamhetsnära stödet, med enskilda uppföljningar, har varit en motiverande kraft och har gett utvecklingsledarna konkret stöd i hur de kan driva utvecklingsarbetet framåt.

Varför har några utvecklingsarbeten avslutat sitt deltagande?

Ofta har det varit en kombination av anledningar där en sammanvägd bedömning har gjorts av vad verksamheterna fortsatt kan få ut av deltagandet och vad det kräver i termer av tid och resurser. I några fall har avhoppen berott på att utvecklingsledaren eller andra delar av organisationen inte kunnat lägga tillräckligt med tid på deltagandet. Att stödet inte ger tillräckliga ekonomiska fördelar för att motivera deltagande och att stödet inte inneburit rätt kompetens för de specifika kunskapsbehoven är två orsaker som vi hör. Det kan även handla om att de upplever att de redan fått ut vad de kan från stödet och att de framöver har andra behov som inte möts av TSI-stödet.

Ingen har avslutat deltagandet på grund av bristande kvalitet i stödet. Men både beroendet av utvecklingsledaren och svårigheten att möta den mångfald av specifika behov som finns, illustrerar svagheter i TSI-satsningens design.

6.1.1 EXTERNA FAKTORER HAR INVERKAT PÅ SATSNINGENS AVTRYCK

Utvärderingen visar samtidigt att det finns ett antal externa faktorer som inverkat på satsningens avtryck i verksamheterna. Vissa av dessa faktorer har med den lokala kontexten i vilka utvecklingsarbetena bedrivits att göra. I kommuner och regioner där det funnits ett lokalt förändringstryck på att utveckla samverkan, adekvata resurser (till exempel tid och kompetens) för genomförandet och stabilitet i organisationen har regioner och kommuner haft lättare att ta emot och använda TSI-satsningen. När det inte funnits ett tydligt uppdrag och driv från politiker och högre tjänstemän att driva samverkan framåt, när tiden och kompetensen att arbeta med utvecklingsarbetet saknats eller när det varit en stor instabilitet i organisationen har TSI-satsningen haft svårare att göra skillnad i utvecklingsarbetena. Vi ser att det i hög grad är liknande hinder och framgångsfaktorer som Skolverket och Socialstyrelsen identifierat vad gäller att utveckla samverkan och samordning (se faktaruta nedan) som också inverkar på huruvida TSI-satsningen gör avtryck.

Myndigheternas insikter från arbetet med TSI

Framgångsfaktorer

- Förankra politiskt över mandatperioder
- Kartlägg, enas om problembilden och vads om behöver göras.
- Testa i liten skala – följ upp – och ta sedan nästa steg.
- Samordna TSI-arbetet med liknande utvecklingsarbeten, och använd statsbidrag. Strategiskt för att förstärka arbetet brett.
- Skapa tvärspektoriella konsultationsteam för gemensam bedömning/planering av vilket stöd barn och föräldrar behöver.
- Ha tydliga strukturer och mötesrutiner för arbetet, betydelsen av en samordnare för de tre verksamheterna framhålls.
- Involvera barn, unga och föräldrar i utvecklingsarbetet.
- Följ upp och ta reda på vad resultatet av insatserna blir för barn, unga och föräldrar.

Hinder

- Det tar tid att bygga upp hållbara strukturer för samverkan och samordning.
- Organisatoriska glapp uppstår då verksamheterna främst är organiserade för att arbeta inom gränser inte över gränser.
- Hälso – och sjukvårdens roll i det förebyggande arbetet är oklar och deras delaktighet i TSI-arbetet brister.
- Det är svårt att prioritera det förebyggande arbetet när verksamheterna samtidigt ska spara resurser.
- Det är svårt att arbeta med både det akuta arbetet och det förebyggande arbetet.
- Det är svårt att gå från projekt till ordinarie verksamhet om det saknas en långsiktig planering.
- Rättslig reglering kring behandling av personuppgifter försvårar verksamhetsgemensam uppföljning.

På följande sätt ger exempelvis en av utvecklingsledarna uttryck för att deltagandet i TSI-satsningen inte var förankrat i politiken, trots att det efterfrågades vid ansökan, och att det försvårade arbetet:

Jag saknade politikerna och deras intresse för detta, det hade kunnat ge en större tyngd här. Det saknades styrning och ledning och tydlig plan lokalt för hur man ska jobba med dessa frågor. Att man inte ska jobba med stuprör är svårt i praktiken. Det är svårt att hålla i och hålla ut. Där behöver man ändra på något i kommunens strukturer. Man kanske borde haft ett politiskt beslut på att delta i



TSI-satsningen. Det kan ha varit för dåligt förankrat uppåt, då blir det också dåligt förankrat nedåt.

En annan av utvecklingsledarna sätter på följande sätt ord på tidsbristen och konsekvenserna för utvecklingsarbetet och TSI-satsningen:

Tiden har varit för knapp, det har varit trängsel med andra uppgifter. Polisen har sagt att de har haft resursbrist, och inte haft tid. Ledningsgruppen har inte haft möjlighet att ta del av allt material från myndigheterna på grund av tidsbrist.

Ytterligare en av utvecklingsledarna säger exempelvis följande om att personalomsättning haft en negativ inverkan:

Vi har haft stor personalomsättning, det har gjort att förtroendet med TSI-satsningen har drabbats och tomma platser har bidragit till stagnation i utvecklingsarbetet.

Det är inte bara faktorer i den lokala kontexten som inverkat på satsningens avtryck. Den nationella satsningen på god och nära vård har enligt flera utvecklingsarbeten gynnat TSI-satsningen. Flera utvecklingsledare som vi talat med påpekar att satsningen på god och nära vård har vissa idémässiga likheter med tankarna bakom TSI. Satsningen på god och nära vård har skapat incitament hos i synnerhet regionerna (hälso- och sjukvården) att medverka i arbetet med att utveckla samverkan och samordningen för tidiga insatser, vilket i sin tur har stimulerat ett intresse för TSI-satsningen hos hälso- och sjukvården. En av utvecklingsledarna sätter exempelvis på följande sätt den upplevda förbättringen i samarbetet med regionen i samband med satsningen på god och nära vård:

I vår region har man satsat på att få till första linjen för barn och unga, i omställning mot god och nära vård. Det har gynnat oss. Det har tidigare varit svårt att identifiera lämpliga funktioner inom vården att jobba med. Men det är bättre nu. Man har satsat på "en väg in" för unga vilket möter TSI bättre.

Vidare har TSI-satsningen präglats av att tidsmässigt delvis sammanfalla med Coronapandemin. Utvärderingen indikerar att pandemin har både försvårat och i vissa avseenden förbättrat möjligheterna för TSI-satsningen att göra avtryck hos de kommuner/regioner som deltagit. Av intervjuerna framgår att pandemin medförde en ökad press på alla välfärdssektorer men i synnerhet hälso- och sjukvården, vilket har medfört minskat utrymme för och kraft till utvecklingsarbete inom olika områden. Restriktionerna mot fysiska möten innebar också att delar av TSI-satsningen som skulle varit fysiska, och därmed gett möjligheter till informella samtal och nätverkande, fick ställas in eller genomföras digitalt.

Restriktionerna kring fysiska möten påverkade också möjligheterna för parterna i utvecklingsarbetena att träffas och arbeta tillsammans med utvecklingen. Utvecklingsledarna vittnar om att det var svårare att utveckla samarbetet när parterna inte sågs fysiskt. Men det inverkar också negativt på möjligheterna att arbeta med barnen och familjerna. En av utvecklingsledarna säger exempelvis följande om hur pandemin blev ett hinder i arbetet med utvecklingsarbetet och TSI-satsningen:

Pandemin var ett hinder. Det hann inte bli en stabil verksamhet innan pandemin kom. Den påverkade möjligheten att mötas och att förklara projektet i olika sammanhang, men också att möta familjerna. Det försvårade projektarbetet.

Samtidigt lyfter somliga utvecklingsledare fram att övergången till mer digitala arbetssätt och den ökade vanan att ses digitalt stärkte möjligheterna att ta del av TSI-satsningen, exempelvis nätverksträffar, kompetensutveckling och verksamhetsnära stöd. Det gäller särskilt för de kommuner och regioner som har långa resvägar när myndigheterna anordnar kompetensutveckling eller nätverksträffar. Utvecklingsledarna beskriver också att genom att föreläsningar blev digitala, spelades de in, och gick att se på i efterhand. Det stärkte chanserna att ta del av materialet i efterhand. Den ökade förtroendet med digitala möten som kom av pandemin förbättrade också möjligheterna att ha möten med de parter som ingick i utvecklingsarbetet. Det är lättare att hitta tid i kalendern och går snabbare att ses digitalt.

6.2 Bred målgrupp bidrog till begränsat avtryck på vissa håll

Även om den övergripande bilden är att TSI-satsningen bidragit till att stärka förutsättningarna att samverka har satsningen i vissa fall inte lämnat ett tydligt bidrag. Vi bedömer att det begränsade bidraget från TSI-satsningen i vissa kommuner och regioner hänger samman med att TSI-satsningen haft en bred målgrupp. Kommuner och regioner med olika förutsättningar och behov har kunnat ansöka och antagits till satsningen. Utvecklingsarbetena har exempelvis kunnat arbeta med en rad olika inriktningar – allt ifrån utveckling av strukturell nivå till implementering av en viss modell för samordning, till exempel Skottlandsmodellen. Vidare har utvecklingsarbetena haft olika startpunkter. Vissa av utvecklingsarbetena hade redan i viss mån fungerande samverkansstrukturer och arbetssätt för att samordna tidiga insatser. Andra kommuner och regioner i TSI-satsningen började i ett läge där varken strukturer eller arbetssätt för samordning fanns.

Att TSI-satsningen vänt sig till en heterogen målgrupp har möjliggjort för utvecklingsarbeten med olika förutsättningar och behov att delta. Det har därmed skapat förutsättningar för TSI-satsningen att kunna inkludera många utvecklingsarbeten och få en bred träffbild över landet. Men det har samtidigt gjort det svårt för myndigheterna att anpassa stödet till mer specifika förutsättningar och behov hos utvecklingsarbetena. Att TSI-satsningen både varit inlyssnande mot utvecklingsarbetenas olika behov men samtidigt inte varit anpassad till specifika behov kan framstå som paradoxalt. Men för att hantera att utvecklingsarbeten haft skilda förutsättningar och behov har flera delar av TSI-satsningen behövt vara generellt inriktade för att passa så många som möjligt. Det gäller till exempel samverkansutbildningen, nätverksträffarna och kunskapsstödet. Det har gjort att stödet ibland varit för generiskt och grunt. Därmed har TSI-satsningen i lägre grad kunnat svara mot specifika behov hos utvecklingsarbetena än vad som vore fallet om satsningen riktat sig till en mer specifik målgrupp, exempelvis kommuner och regioner som vill implementera Skottlandsmodellen som metod för samordnade insatser eller kommuner och regioner som ännu inte har men vill komma i gång med samverkan och samordning.

Att satsningen skulle kunna möta många olika förutsättningar och behov har medfört att alla delar av stödet inte varit lika användbart för alla utvecklingsarbeten. För kommuner

och regioner som innan TSI-satsningen inte hade kommit så långt vad gäller samverkan och samordning har TSI-satsningens generella stöd varit mer användbart. För kommuner och regioner som hade en förhållandevis god kapacitet att utveckla samverkan och samordningen har stödet varit mindre användbart. Exempelvis en av de kommuner som hoppade av TSI-satsningen beskriver detta på följande sätt:

Det finns lite andra muskler i en stor kommun... Där vi stod upplevde vi inte att vi kunde få ett stöd som var relevant för oss och att det inte heller fanns ekonomiska incitament att vara med i satsningen. Det går ganska bra att ge stöd till små och medelstora kommuner. Men för större kommuner är det inte lika framgångsrikt med TSI-satsningen. När vi lämnade satsningen kände vi inte att vi hade en likvärdigt stor kommun att jämföra oss med i satsningen.

Olikheter i förutsättningar och behov har bland annat begränsat möjligheter för utvecklingsarbetena att kunna lära av varandra vid exempelvis nätverksträffar. Exempelvis en utvecklingsledare konstaterar angående TSI-satsningen att: "det var svårt att få till ett anpassat stöd när vi [olika utvecklingsarbeten] jobbat ganska olika, den geografiska indelningen för nätverken var inte den mest användbara".¹⁴

6.3 Satsningen är riggad för att skapa effekter på individnivå – inte varaktiga förändringar på organisationsnivå

TSI-satsningen har i första hand bidragit till att stärka individer, i synnerhet utvecklingsledare, i arbetet att driva samverkan inom utvecklingsarbetena framåt. Satsningen har i lägre grad direkt skapat ett varaktigt organisatoriskt avtryck. Strategirådet bedömer att det i hög grad beror på att TSI-satsningen i sin utformning har riktats mot individer och i begränsad grad varit designad för att organisationer ska stärkas.

Att TSI-satsningen i huvudsak har varit riktade mot individer kommer tydligt till uttryck i att flera av insatsens delar handlat om att stärka samordnarens kapacitet att arbeta med att utveckla samverkan och samordningen, exempelvis det verksamhetsnära stödet som getts vid de återkommande träffarna med Skolverkets och Socialstyrelsens projektmedarbetare. Men även kompetensutvecklingen, nätverken och kunskapsstöden har primärt handlat om att rusta intresserade individer (chefer och medarbetare) med kunskaper och förmågor samt med inspiration och motivation.

Satsningens delar har i begränsad grad handlat om att stärka organisationer utifrån en hela-verksamheten-ansats. Exempelvis genom att säkerställa en tydlig förankring, problembild och målsättning för utvecklingsarbetet hos politiken och cheferna i alla de verksamheter som skulle ingå i samverkan. Eller genom att rikta stöd direkt till cheferna i de verksamheter som ingår i utvecklingsarbetet, exempelvis kring systemkunskap och att leda i samverkan. Satsningen har heller inte varit inriktad på att säkerställa att alla utvecklingsarbeten tar fram en plan för hur förändringsarbetet ska förvaltas i den ordinarie verksamheten. Eller genom att se till att personalen i verksamheterna görs delaktiga och nås av TSI-stödet. Satsningen har inte heller erbjudit en struktur som

¹⁴ De geografiska nätverken ändrades längre fram i TSI-satsningen till nätverk med liknande inriktning.

utvecklingsarbetena kan använda för att säkerställa att kunskapen och kompetensen som TSI-satsningen fokuserat på att stärka gör det brett i organisationerna.

Att satsningen i huvudsak har haft ett individfokus, och inte en hela-verksamheten-ansats, har gett vissa fördelar. Den tydligaste är att det ökat möjligheten till genomförbarhet. Det är svårare att mobilisera och arbeta med att utveckla organisationer än individer i organisationer. I synnerhet när det som i detta fall handlar om flera organisationer med olika uppdrag, styrning, organisering och geografisk indelning. Om TSI-satsningen i högre grad hade haft en hela-verksamheten-ansats, hade det sannolikt lett till att många kommuner/regioner känt att det hade varit ett för stort åtagande att delta, vilket lett till färre utvecklingsarbeten i satsningen.

Samtidigt finns det tydliga nackdelar med individfokus när det gäller myndigheternas ambition att stärka samverkan på ett varaktigt sätt. Satsningens effekt på samverkan har i hög grad blivit beroende av utvecklingsledaren. Satsningens inverkan på utvecklingsarbetet har villkorats av vem utvecklingsledaren är och vad utvecklingsledaren kan göra i sin funktion. Exempelvis har utvecklingsledarens mandat, legitimitet, utrymme i tid, kunskap och förmåga att leda komplexa processer kommit att spela in. Vi ser att utvecklingsledarskapet har fungerat olika i olika utvecklingsarbeten. Utvecklingsledarna har valt att lägga upp arbetet med TSI-satsningen på olika sätt vilket bland annat medfört att parterna i utvecklingsarbetet i varierande grad har fått tillgång till TSI-satsningens olika stöd. I fallstudierna ser vi exempelvis att i vissa fall har övriga parter i samverkan bara hört talas om TSI-satsningen, men uppfattar inte att de tagit del av något stöd.

Fokus på att stärka individer har också inneburit att om utvecklingsledaren har bytts ut har stora delar av satsningens kapacitetsförstärkning flyttat med personen till nästa roll, i stället för att bibehållas i verksamheten. Vi ser att där utvecklingsledaren bytts ut, vilket i flera utvecklingsarbeten skett mer än en gång, har utvecklingsarbetet ofta stannat upp. Sammantaget har det inneburit att satsningen fått svårare att skapa långsiktigare organisatoriska avtryck som kan säkra varaktiga förändringar. Det är ingenting ovanligt i utvecklingsprojekt att det ser ut på det viset, men är en risk eller svaghet i förhållande till målet att satsningens avtryck ska bli hållbart över tid.

Vidare uppfattar vi att TSI-satsningens utformning har stimulerat ett projektbaserat arbetssätt i kommuner och regioner, även om begreppet "utvecklingsarbeten" använts. Såväl stimulansmedlen, nätverksträffarna som det verksamhetsnära stödet har varit tidsbegränsat. I urvalsprocessen uppmuntrades utvecklingsarbetena att testa en ny metod eller modell för verksamheternas organisering, vilket förstärkt intrycket av projektarbete. I utvärderingen ser vi att kommunerna och regionerna i flera fall har svarat upp mot TSI-satsningen genom att inrätta tillfälliga organisationer och rollfördelningar för TSI-satsningen. I många fall har utvecklingsarbetena haft en utvecklingsledare som inte arbetar i de verksamheter som ska samverka, utan är lokaliserade på enheter med uppdrag att exempelvis samordna eller verksamhetsutveckla – såsom folkhälsostrategier. Fördelen med tillfälliga organisationer med särskilt avdelade resurser är att verksamheterna kan arbeta koncentrerat med ett visst område. Men om det inte finns en tydlig plan för implementering eller breddinförande av utvecklingsarbetet är det en stor risk att utvecklade arbetssätt och rutiner inte får leva vidare.



Vissa delar av TSI-satsningen har dock haft ett tydligare organisationsutvecklande fokus. I utvärderingen ser vi exempel på att i synnerhet stimulansmedlen har använts för att utveckla organisationer. Flera utvecklingsarbeten vittnar om att pengarna har använts för att kunna träffas över verksamhetsgränserna och utveckla både strukturer för samverkan och gemensamma arbetssätt. Men vissa utvecklingsarbeten har använt medlen sådant som inte nödvändigtvis leder till att stärka organisationens kapacitet att samverka, exempelvis kompetensutveckling för enskilda medarbetare.

7. Behov av stöd för det fortsatta arbetet

I detta kapitel sammanfattar vi vilket stöd som de ingående samverkansparterna i utvecklingsarbetena vill ha framöver för att stärka deras förutsättningar att varaktigt ge TSI

Sammanfattning

- Majoriteten av alla samverkansparter anser att verksamheterna behöver mer eller ytterligare av det stöd som getts inom ramen för TSI-satsningen.
- Utvecklingsledarna ser i större utsträckning behov av stöd framgent än samverkansparterna.
- De vanligaste behoven av stöd som framförs är gemensamma träffar för utbyte, enskilda uppföljningar, paketering och förmedling av kunskap av olika slag, kompetensutveckling och stimulansmedel.
- Flera anser att verksamheterna även behöver annat stöd för förbättrad samverkan kring TSI. Det handlar framför allt om en sammanhållen och uthållig statlig styrning, tydligare styrning inom området, metodutveckling och stöd som når ut nationellt.

Myndigheterna har löpande under satsningen samlat in uppgifter om vad utvecklingsarbetena ser för behov av stöd framöver. Det som framgår här är därför sammanfattande och syftar till att kunna läggas till den bild myndigheterna redan har av stödbehovet. Vi vill uppmärksamma att detta är behov utifrån utvecklingsledarnas och samverkansparternas perspektiv. Som tidigare nämnts i rapportens första kapitel är det en stor variation vad gäller vilken nivå samverkansparterna representerar inom sin organisation. Vi har inte kategoriserat vilka titlar eller roller representanterna för samverkansparterna som fått enkätundersökningen har i sina organisationer. En övergripande genomgång av de uppgifter i fritext vi har om titlar eller roller är att representanterna ibland är chefer och i några av dessa fall tjänstemän i högsta förvaltningsledningen. Politiker finns inte representerade. Det är möjligt att politiker och förvaltningsledningar som grupp skulle ha en annan syn på behovet av stöd och styrning från myndigheterna specifikt och staten generellt.

Enkätundersökningen visar att majoriteten, 67 procent, av alla som svarat på enkäten anser att verksamheterna behöver mer eller ytterligare av det stöd som getts inom ramen för TSI-satsningen.

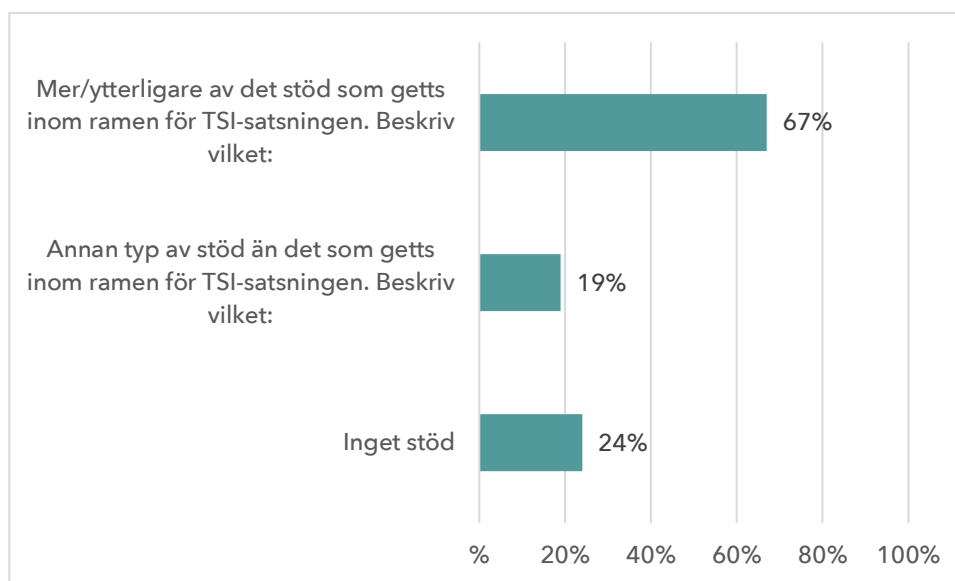


Diagram 8 Vilket stöd behöver ni framgent från Socialstyrelsen och Skolverket för att stärka era förutsättningar att varaktigt ge barn och unga TSI?

Antal svar: 134. Valda alternativ: 146.

Utvecklingsledarna som grupp önskar i större utsträckning mer eller ytterligare av det stöd som getts än övriga svarande. Bland utvecklingsledarna uppger 28 av 34, det vill säga 82 procent, detta. Endast tre utvecklingsledare, det vill säga 9 procent, uppger att verksamheterna inte behöver något stöd framgent. Detta kan jämföras med 24 procent av alla svarande samverkansparter. Utvecklingsledarna och övriga samverkansparter är mer samstämmiga vad gäller i vilken utsträckning de ser behov av en annan typ av stöd än det som getts inom ramen för TSI-satsningen. Cirka 20 procent uppger detta i båda grupperna.

Både enkätundersökningens öppna svar och intervjuerna med utvecklingsledarna ger bilden av att utvecklingsarbetena delvis ser olika behov.

Vad gäller mer eller ytterligare av det stöd som getts är det vanligaste som nämns i både enkätundersökning och intervjuer följande:

- gemensamma träffar och utbyte
- enskilda uppföljningar
- paketering och förmedling av kunskap av olika slag (omvärldsbevakning, aktuell forskning, juridik), metodstöd och verktyg
- stimulansmedel.

Det finns dock variationer både vad gäller vilken typ av stöd som önskas och vilken typ av stöd som framhålls som mest angeläget, både mellan utvecklingsarbeten och bland parter inom respektive utvecklingsarbete. Vad gäller kunskapsförmedlingen finns det därtill en relativt bred variation vad gäller vilken mer specifik kunskap verksamheterna är i behov av för att stärka förutsättningarna att varaktigt ge TSI. Kunskapsbehoven motiveras utifrån de olika inriktningarna utvecklingsarbetena har och hur långt utvecklingsarbetena

har kommit i implementeringen, vilket som tidigare nämnts varierar. Så här uttrycker sig några olika utvecklingsledare:

Mer stöd och vägledning kring Skottlandsmodellen, hur det praktiska arbetet kan eller bör se ut.

Det är bra att ha kvar kontakten i någon mening. Bland annat har nätverksträffar ökat kunskapen kring andra kommuners arbete och gett inspel i det lokala arbetet. Bra med nyhetsbrev med samlad info om konferenser, kunskap och annat som man kan ta del av.

Kunskap inspiration och efterfrågan av resultat.

Både ekonomiskt stöd, kunskapsstöd och samverkan med andra tror jag är ett bra upplägg för framgång och skulle gärna se liknande stöd fortsättningsvis. Vi kommer att fortsätta på samma spår och stöd ger en naturlig extra skjuts till arbetet.

Vad gäller behov av annan typ av stöd handlar det dels om stöd från Skolverket och Socialstyrelsen, dels om stöd från staten i vidare mening. Av enkätundersökningens öppna svar och intervjuer med utvecklingsledarna framgår att det som önskas framöver från statligt håll, också är det som utvecklingsledarna bedömer påverkar möjligheten för strukturerna som utvecklats att bli hållbara över tid. Förutom lagändringar framhålls behovet av en uthållig och sammanhållen statlig styrning. Citatet nedan från en utvecklingsledare är illustrativt för resonemangen kring behovet av att staten "lever som man lär":

Man uppmanar oss att gå ut i verksamheterna och "håll i och håll ut". Vi önskar samma från nationellt håll, släpp inte det här. Nu har ni satt fingret på något viktigt, då måste ni också hålla i. Där tappar man till slut tillit och förtroende när man satsar jättestort i några år och så släpps det. Det skickar fel signaler.

Det vanligaste som lyfts i relation till vad samverkansparterna och utvecklingsledarna ser att Skolverket och Socialstyrelsen skulle ge för stöd är följande:

- stöd som når ut och som påverkar nationellt
- metodutveckling och mer inslag av praktisknära forskning
- tydligare styrning, framför allt kopplat till förtydliganden av olika aktörers roller och ansvar vad gäller TSI
- utbildning/kompetensutveckling, exempelvis för vissa funktioner eller utbildningspaket anpassade för respektive aktör
- gemensamma verktyg såsom exempelvis dokumentationsstöd, samverkansdokument, och dokument för samtycke.

Vad gäller stöd som når ut och påverkar nationellt handlar det huvudsakligen om två saker. Dels ser utvecklingsledare ett behov av en likvärdighet över landet vad gäller tillgången till TSI, och att det stöd myndigheterna har gett till de 34 utvecklingsarbetena bör ges till fler som ett led i detta. Två olika utvecklingsledare säger exempelvis så här:

Jag önskar från riksplanet att man skulle anställa processledare och betala dem så att det verkligen blir nationellt. Då får du också naturliga nätverk och ett samarbete så att det blir lika i Sverige. Nu beror det på hur mycket pengar kommuner har. Det är i de kommuner som har minst pengar ofta där barn far mest illa. Det måste ses över nationellt. Det skulle säkert kosta en del men man har säker igen det i andra änden. 290 kommuner innebär att det skulle kosta en del, men det skulle vara väl använda pengar.

Vi är på gång, vi måste jobba med att befästa strukturer och förflytta positionerna framåt. Det finns en massa andra kommuner runt om i landet, och en massa barn som behöver TSI men som inte tillhör de här 35. [Myndigheternas] uppgift måste vara att komma ut på bredden, det måste omfatta alla barn.

Dels lyfts att myndigheterna bör verka för att påverka den nationella styrningen och strukturen kring barn och unga. Myndigheterna har lyft hinder och skapat en kanal för dialog mellan den statliga och lokala nivån. Önskemålen handlar om att myndigheterna tar en mer aktiv roll. Exempelvis säger en utvecklingsledare så här:

Det är ett viktigt budskap att det är förebyggande eller främjande som behövs, oavsett om man kallar det brottsförebyggande eller inte, att man internt på myndigheterna är extremt duktiga på att lobba in det här som viktiga frågor för politiken. Det behövs ännu mer förebyggande insatser.

De som ser behov av att myndigheterna framöver arbetar med metodutveckling och praktisk forskning framhåller att det finns ett behov av mer evidensbaserad kunskap om vad som faktiskt fungerar. Detta både för att öka enhetligheten i arbetssätt och för att med forskningsstöd kunna öka kunskapen gentemot beslutsfattare om vad som är ändamålsenliga prioriteringar. Så här säger exempelvis en samverkanspart från socialtjänsten (se även det sista citatet i kapitlet från samma person):

Framför allt att Skolverket jobbar så – utvecklar och sprider metoder. Man lyssnar på Skolverket. [...] Socialstyrelsen tar ju fram stöd, vilka metoder som fungerar när det gäller insatser och Skolverket gör det litegrann. Det är så spretigt med olika metoder, man gör lite som man vill fortfarande. Vi har inte samma styrning som i England, där man säger ”nu kör vi den här linjen och sen utvärderar vi”. [...] Vi behöver underbyggt underlag gentemot politiken, varför det är viktigt och vad andra har gjort för att lyckas.

Vad gäller önskemålet om förtydliganden av olika aktörers roller och uppdrag uttrycks det behovet oftast kopplat till att man ser det som ett sätt att få till en fungerande samverkan mellan aktörer, särskilt hälso- och sjukvårdens delaktighet och ägarskap. Nedan ges exempel på hur behoven formuleras av olika samverkansparter och utvecklingsledare:

Socialtjänst och BUP måste flytta ut sina resurser till skolans och förskolans arenor. För att det ska bli möjligt behöver det styras från ett nationellt perspektiv. Det måste bli tydligare att dessa två statliga verk vill samverka i mer än bara TSI-brott vilket endast når ett fåtal beslutsfattare på lokal nivå. – *Samverkanspart socialtjänsten*



Mer och tydligare stöd riktat till de aktörer som i större utsträckning behöver ändra sina arbetssätt och synen på sina uppdrag och ansvar i detta, exempelvis förskolan, skolan och hälso- och sjukvården. - *Utvecklingsledare*

Mer stöd liknande Connected Children¹⁵. Viktigt att kombinera med praktisk forskning för att skapa förståelse och kunskap kring Tidiga samordnade insatser. Skulle även vara bra om det också gick att få stöd med utbildnings-/kunskapshöjande insatser för olika aktörer. T.ex. kunskap kring vad tidiga samordnade insatser är och tidiga tecken. Svårt för oss lokalt att ta fram utbildningspaket som är anpassade för respektive aktör. Vill vi vara väldigt förebyggande är det viktigt att kunna fylla på med skyddsfaktorer för barn innan riskerna uppstår och hur det förhållandet ser ut och vad det innebär är svårt att nå ut med till olika aktörer. Att även få stöd kring olika aktörers roll och ansvar för ett förebyggande stöd och tidiga insatser skulle även underlätta i arbetet med att få till rätt prioriteringar av resurser. - *Samverkanspart socialtjänsten*

¹⁵ Connected Children är ett partnerskap mellan praktik och forskning för utveckling av en kunskapsbaserad prevention riktad mot barn och unga.

8. Huvudsakliga slutsatser och framåtsyftande medskick

I detta avslutande kapitel sammanfattar Strategirådet våra huvudsakliga slutsatser och ger några avslutande reflektioner i ljuset av utvärderingens huvudsakliga resultat. Som kompletterande underlag inför TSI-satsningens fortsättning gör vi en värdering av behoven av fortsatt stöd givet de hinder och utmaningar utvärderingen visat att utvecklingsarbetena mött och hur långt utvecklingsarbetena har kommit i relation till målbilden att barn och unga ska få rätt tidiga och samordnade insatser. Vi gör också några reflektioner som är kopplade till TSI-satsningens design och vilka konsekvenser olika vägval får för vilka effekter som kan uppnås, som syftar till att utgöra ett stöd i planeringen av det fortsatta uppdraget.

8.1 Huvudsakliga slutsatser

Syftet med denna utvärdering har varit att värdera huruvida TSI-satsningen bidragit till förbättrad samverkan och samordning hos utvecklingsarbetena. Nedan summerar Strategirådet de huvudsakliga slutsatserna i utvärderingen med utgångspunkt i de frågeställningar som väglett analysen.

8.1.1 HAR TSI-SATSNINGEN LETT TILL ÖNSKADE RESULTAT?

Regeringsuppdragets mål var förbättrad samverkan mellan skola/elevhälsa, socialtjänst och hälso- och sjukvård (samt polis) kring TSI. Varken regeringen eller myndigheterna har närmre definierat målet.

Om det önskade resultatet ska tolkas utifrån ett slags *minimum*, det vill säga att det är uppnått om samverkan i någon mån har förbättrats, är målet uppfyllt för de flesta av utvecklingsarbetena. Men samverkan har inte förbättrats i samtliga fall och ibland enbart i begränsad omfattning.

Om det önskade resultatet i stället ska tolkas utifrån ett *optimum*, det vill säga i vilken utsträckning utvecklingsarbetena förbättrat samverkan kring TSI så att barn och unga faktiskt i ökad utsträckning får TSI, är målet i låg grad ännu uppfyllt. Detta har varit svårt att bedöma på grund av att utvecklingsarbetenas uppföljningsarbete ofta inte är välutvecklat, vilket i sin tur delvis beror på hindrande nationell lagstiftning. Det finns indikationer på att något fler barn och unga får TSI i de kommuner och regioner som ingått i TSI-satsningen. Men det är en bit kvar till att kommunerna och regionerna i satsningen ger TSI till alla barn och unga som är i behov av det.

Nästa fråga är i vilken mån TSI-satsningen har bidragit till förbättring av samverkan kring TSI. Det samlade underlaget talar för att TSI-satsningen har bidragit till att starta i gång eller accelerera en utveckling som i flera fall inte skulle ha skett, eller inte skett lika snabbt och/eller med samma kvalitet. Förutom det stöd som har getts inom ramen för satsningen har själva existensen av en satsning från nationellt håll, bidragit till utveckling av samverkan kring TSI. Att staten gör en satsning har enligt utvecklingsledarna genererat

uppmärksamhet och förändringstryck i kommuner och regioner att stärka arbetet med TSI. Satsningen har dock inte gett ett tydligt bidrag till alla utvecklingsarbeten.

TSI-satsningen har i synnerhet stärkt individers kapacitet att driva utvecklingsarbete och att samverka kring TSI. Satsningen har gjort ett svagare direkt avtryck vad gäller att stärka de organisatoriska förutsättningarna för aktörerna, det vill säga skolan/elevhälsan, socialtjänsten, hälso- och sjukvården med flera, att samverka kring TSI.

8.1.2 HAR FÖRÄNDRINGARNA FÖRUTSÄTTNINGAR ATT BLI VARAKTIGA?

Det finns en risk att den förbättrade samverkan som åstadkommit i flera utvecklingsarbeten inte blir varaktig. Endast hälften av utvecklingsledarna bedömer att det är mycket sannolikt att den samverkan som utvecklats kommer att bestå över tid.

Det är svårt för myndigheterna att ta ansvar för hållbara strukturer för samverkan i kommuner och regioner. Utvärderingen visar att varaktigheten i de strukturer för samverkan som utvecklats under tiden för TSI-satsningen är beroende av lokala förutsättningar, politiska prioriteringar och organisatorisk stabilitet så väl som fortsatt utveckling av nationella förutsättningar, till exempel i form av fortsatt uppmärksamhet på TSI, regler om personuppgiftsbehandling, sekretesslagstiftning, socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdens uppdrag.

Men satsningens utformning är inte heller fullt optimerad för att bidra till hållbara strukturer. TSI-satsningen har förvisso indirekt, genom att stärka individer, stimulerat utvecklingsarbetenas arbete med att bygga strukturer och utveckla arbetssätt för samverkan under den tid som satsningen pågått. Men TSI-satsningen har framför allt stärkt kapaciteten hos individer i form av ökade kunskaper och kompetenser. Satsningen har i lägre grad stärkt organisationer. Att själva TSI-satsningen fortsätter göra avtryck är därför i hög grad beroende av att dessa individer stannar i organisationerna och även framöver har en roll och ett mandat där de kan driva utvecklingsarbete.

8.1.3 VAD FÖRKLARAR TSI-SATSNINGENS AVTRYCK?

Utvärderingen visar att TSI-satsningens avtryck förklaras av dess utformning. Att TSI-satsningen på många håll bidragit till förbättrad samverkan hänger samman med det myndighetsgemensamma arbetssättet och en god kvalitet i genomförandet. Det myndighetsgemensamma arbetssättet har gjort verksamheterna mer benägna att använda TSI-satsningen och dra nytta av det stöd som myndigheterna gett. Utvecklingsarbetena har vidare uppskattat myndigheternas sätt att lyssna in och försöka möta utvecklingsarbetenas behov. Innehållet i exempelvis nätverksträffar, kompetensutvecklingstillfällen och det verksamhetsnära stödet beskrivs i huvudsak som användbart av utvecklingsarbetena.

Även om den övergripande bilden är att TSI-satsningen bidragit till att stärka förutsättningarna att samverka har satsningen i vissa fall inte lämnat ett tydligt bidrag eller bidragit på ett så genomgripande sätt som hade varit möjligt. Även det beror på utformningen av satsningen. För det första har den breda målgruppen för satsningen bidragit till ett begränsat avtryck på vissa håll. För att passa många olika utvecklingsarbeten har satsningen i viss mån blivit för generell för att kunna möta mer

specifika behov av stöd. För det andra har TSI-satsningens design gjort att avtrycket är starkare på individnivå – synnerhet hos utvecklingsledarna – men svagare på organisationsnivå. Det hänger samman med att mycket av stödet, till exempel kompetensutvecklingen, nätverksträffarna och det verksamhetsnära stödet, främst har handlat om att stärka enskilda personers förmåga att arbeta med samverkan.

8.2 Designens betydelse för vilka effekter som kan uppstå

I kapitel 6 har vi beskrivit vad som huvudsakligen förklarar det avtryck TSI-satsningen har gjort. Regeringen har aviserat att satsningen på TSI ska förlängas till och med 2025. Mot bakgrund av den övergripande bilden av TSI-satsningens avtryck och förklaringar till dessa, resonerar vi här kring överväganden att göra inför utformningen av den fortsatta TSI-satsningen.

I planeringsprocessen för det fortsatta arbetet och i styrningen av den fortsatta satsningen rekommenderar vi att myndigheterna använder en förändringsteoretisk ansats. Det första steget i en sådan process är att tydliggöra och nå samsyn om vad TSI-satsningen ytterst ska bidra till och för vem. Först när det är gjort går det att värdera styrkor och svagheter med olika tänkbara upplägg vad gäller urval, kravställning, övergripande fokus, aktiviteter med mera.

8.2.1 VAD SKA DEN FORTSATTA TSI-SATSNINGEN YTTERST BIDRA TILL OCH FÖR VEM?

I det ursprungliga uppdraget från regeringen anges att myndigheternas arbete ska syfta till att förbättra samverkan mellan elevhälsan/skolan, hälso- och sjukvården och socialtjänsten, så att barn och unga får tidiga och samordnade insatser. Därefter har det uttryckts en vilja att det riktas särskilda insatser mot dels riskgrupper bland barn och unga i socialt utsatta områden, dels barn och unga som riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck.

Givet att regeringen inte skickar några mer detaljerade signaler om önskade effekter och fokus, har myndigheterna fortsatt ett relativt stort utrymme att tolka målbilden och utforma sitt gemensamma arbete utifrån denna. Olika målbilder är möjliga, vilket i sin tur får konsekvenser för hur fortsättningen bör designas vad gäller bland annat urval, omfattning och resursfördelning.

Myndigheterna behöver först ta ställning till vilka som ska påverkas av satsningen – alla eller några?

Det framgår inte av regeringens syftesbeskrivning om ambitionen är att förbättra samverkan mellan nämnda aktörer i hela landet, eller om ambitionen är en förbättring i några delar av landet eller några verksamheter med vissa förutsättningar och behov – och i så fall baserat på vilken princip. Det är således upp till myndigheterna att göra denna bedömning.

Är ambitionen att påverka nationellt, är det logiskt sett rimligen inte mest relevant att satsa på ett skraddarsytt stöd till ett mindre antal kommuner och regioner. TSI-satsningen skulle exempelvis i stället kunna handla om att utveckla och dokumentera nya metoder och arbetssätt, eller ny kunskap i bredare mening, som kan spridas nationellt. Den skulle

också kunna handla om att, utifrån myndigheternas roll och mandat, arbeta mer med att utveckla de nationella förutsättningarna för samverkan.

Är ambitionen en förbättring i några delar av landet behöver myndigheterna ta ställning till vilken princip som ska gälla. Här finns flera olika möjliga alternativ, exempelvis:

- störst behov på aktörsnivå, t.ex. där fungerande samverkan kring TSI inte finns (högt hängande frukter)
- störst behov bland barn och unga (där det utifrån tillgängliga data och proxyindikatorer kan antas finnas många barn och unga i behov av TSI)
- de som är intresserade av att utveckla samverkan kring TSI
- de som har bäst förutsättningar att utveckla samverkan med hjälp av statligt stöd (lågt hängande frukter)
- urval som möjliggör metodutprovning eller metodutveckling.

Är ambitionen att både påverka nationellt och samtidigt ha ett särskilt fokus på ett visst urval bör myndigheterna, med stöd av den förändringsteoretiska metoden, tydliggöra vad som krävs i termer av insatser och resurser för satsningen för att åstadkomma önskade resultat i båda delarna.

Strategirådets bild är att TSI-satsningen hittills i huvudsak varit inriktad på ett urval, som haft intresse att utveckla samverkan kring TSI. Detta genom att stödja ett urval av 35 kommuner och regioner (som i flera fall inte fokuserat på alla barn och ungdomar i berörda kommuner). Det kan finnas goda skäl att arbeta med ett riktat urval, exempelvis för att förbättra TSI i kommuner och regioner där det finns särskilt stora brister i TSI-arbetet eller för att pröva och utveckla nya modeller för TSI i vissa särskilt intressanta organisatoriska sammanhang. Om myndigheterna vill fortsätta arbeta för att barn och unga i ett urval av kommuner i högre grad får TSI kan nuvarande sätt att lägga upp TSI-satsningen, med ett riktat urval och deltagande från delar av deltagande kommuner och regioner, i stort bibehållas. Det kan dock finnas anledning att ha en tydlig idé om varför ett visst urval görs i förhållande till vad myndigheterna vill åstadkomma.

Men om myndigheterna snarare vill att alla barn och unga i samtliga kommuner och regioner ska få bättre förutsättningar att få TSI behöver TSI-satsningen i högre grad än idag riktas till alla kommuner och regioner.

8.2.2 HUR BEHÖVER MYNDIGHETERNA DÅ UTFORMA DEN FORTSATTA SATSNINGEN?

När det finns en tydlig bild av vilka som ska påverkas av satsningen, behöver myndigheterna i enlighet med ett förändringsteoretiskt angreppssätt, arbeta sig bakåt i den tänkta kausala händelsekedjan och tydliggöra vilket bidrag myndigheterna behöver göra för att önskade effekter ska uppnås. I denna process ser Strategirådet att följande, sammanhängande, frågor kan vara vägledande för diskussionerna:

- Ska satsningen utforska (metodutveckling) eller prestera (intervention)?
- Vilka konkreta effekter ska satsningen bidra till?
- Påverka på kort eller lång sikt – vad krävs av satsningens utformning beroende på ambitionsnivån?

- Vilket bidrag kan myndigheterna göra, givet vad som är svårigheter och tillkortakommanden i aktörernas arbete med att få till en fungerande samverkan kring TSI, samt vad andra aktörer gör?

Nedan utvecklar vi vad som inryms i några av frågeställningarna ovan.

Intervention eller metodutveckling?

Vad gäller att utforska eller prestera, menar vi att det finns åtminstone två olika övergripande fokus för det stöd som myndigheterna kan ge för att stimulera förbättrad samverkan, som i grunden handlar om myndigheterna och/eller verksamheterna ska lära oss något (metodutveckling) eller direkt lösa vissa problem med samverkan kring TSI i verksamheterna genom kända fungerande arbetssätt (intervention):

1. I en interventionslogik ligger fokus inte på att utvinna ny kunskap, utan att med utgångspunkt i befintlig kunskap och evidens åstadkomma förändring genom att stötta implementeringen av denna.
2. I en metodutvecklingslogik är huvudintresset inte att åstadkomma förändring i de pilotverksamheter där metoder testas och utvecklas, utan att utvinna ny kunskap om vad som fungerar och inte, i vilka kontexter, och att sprida denna kunskap.

Beroende på om myndigheterna vill åstadkomma det ena eller andra (eller ytterligare alternativ) kommer satsningen behöva utformas på olika sätt. Om myndigheterna exempelvis tar sikte på alternativ 1 bör TSI-satsningen i högre grad än idag analysera olika kommuners och regioners specifika behov av utveckling och ge ett evidensbaserat stöd som svarar mot behoven. Det vill säga snarare än att alla kommuner och regioner som det varit hittills får samma erbjudande om stöd kan olika kommuner och regioner med liknande behov få mer anpassade erbjudanden om stöd. Och i stället för att möjliggöra för alla kommuner och regioner att välja hur de ska utforma sitt arbetssätt bör satsningen i högre grad ta fasta på och sprida modeller och arbetssätt som forskning och/eller beprövad erfarenhet påvisat fungerar.

Är det alternativ 2 som myndigheterna vill åstadkomma behöver TSI-satsningen i högre grad än idag utveckla och pröva olika arbetssätt på ett systematiskt sätt så att effekterna av olika arbetssätt kan analyseras. Med inspiration från exempelvis en experimentell design skulle myndigheterna under så kontrollerade former som möjligt kunna pröva olika modeller för TSI. Det kan exempelvis handla om att testa olika modeller i liknande organisatoriska kontexter för att undersöka hur modellen fungerar. Det skulle också exempelvis kunna handla om att pilottesta en metod som i ett annat land sig vara framgångsrik, i en svensk kontext. Det är viktigt att jämförbara data över såväl genomförande som effekter samlas in under hela genomförandet.

Vilka konkreta effekter ska TSI-satsningen framöver bidra till?

Oavsett om övergripande fokus är metodutveckling eller intervention, är målet att bidra till förbättrad samverkan mellan skola/elevhälsa, socialtjänst, hälso- och sjukvård med flera kring TSI. Myndigheterna bör ta ställning till om TSI-satsningen främst ska skapa effekt hos dessa aktörer genom att:

1. stärka individer som skapar mervärde för sin organisation i utveckling av TSI, eller att
2. organisationerna förändras på ett sätt som är hållbart även om individen byter arbete.



Utvärderingen visar att TSI-satsningen hittills i huvudsak har varit utformad för att skapa effekter på individnivå, i synnerhet bland utvecklingsledarna. Strategirådet uppfattar att myndigheterna kan ha ett intresse av att i högre grad bidra till effekter på organisationsnivå. Båda alternativen är möjliga och kan vara motiverade.

Om myndigheterna vill bidra till förbättrad samverkan kring TSI genom att stärka individer att skapa mervärde för sin organisation i utveckling av TSI kan nuvarande aktiviteter i TSI-satsningen, med ett fokus på att stärka individer som motor för ökad samordning, i hög grad bibehållas. Det betyder exempelvis att spridning av kunskap, kompetensutveckling, nätverk och verksamhetsnära stöd kan riktas till individer.

Om däremot organisatoriska effekter ska åstadkommas behöver satsningen i högre grad än idag utformas för att skapa hållbara effekter på organisationsnivå. Det kan göras på flera olika sätt: Exempelvis genom att i högre grad arbeta med stöd och kravställning i en ansökningsfas, så att enbart de som har intentionen och beredskapen att åstadkomma organisatoriska effekter kommer med i satsningen. Utvärderingen indikerar att det inte är tillräckligt för att säkerställa förankring på politisk nivå att de som söker i fritext ska beskriva på vilket sätt utvecklingsarbetet är politiskt förankrat. Här kan exempelvis mer dialog behövas, och tydligare krav ställas. Att säkerställa att politiken och de högre cheferna står bakom satsningen, inte bara vid ansökningsfasen utan löpande under satsningen, kan också ha betydelse. Det kan också handla om att utforma själva stödet på ett sätt som i högre grad mobiliserar ledning och ibland också politiken, då det vanligtvis är denna nivå som har mandatet att undanröja samverkansbarriärer.

Även att göra insatser för att stärka chefer att leda i samverkan kan vara viktigt. Här finns det forskning av Hansen som indikerar att enskilda enheters resultat tenderar att styra chefer och enheter till att optimera den egna verksamhetens resultat i stället för att samverka och stötta andra verksamheter att uppnå sina mål. För att överbrygga barriärer som står i vägen för samverkan förespråkar Hansen ett ledarskap som:

1. aktivt stödjer samverkan genom att bland annat sätta upp mål för, mäta och belöna samverkan
2. balanserar behovet av vertikal och horisontell samverkan (egna verksamhetens resultat och övriga verksamheters resultat)
3. medvetet arbetar med att bygga ändamålsenliga nätverk, välkomna mångfald i perspektiv, vara brobyggare och belöna "gränsgångare".¹⁶

Det kan också handla om att utforma stödet på ett sätt som innebär att fler medarbetare nås av kunskaps- och kompetensutveckling.

Vilket bidrag kan myndigheterna göra givet svårigheter och tillkortakommanden hos aktörerna?

Myndigheterna bör i utformningen av den fortsatta satsningen beakta vilket bidrag myndigheterna kan göra givet vad som är svårigheter och tillkortakommanden i aktörernas arbete med att få till en fungerande samverkan kring TSI.

¹⁶ Morten T. Hansen (2009). Collaboration – how leaders avoid the traps, create unity and reap big results, Boston

Vår erfarenhet av att ha utvärderat en stor mängd statliga satsningar riktade mot kommunal och regional nivå är att det inte alltid finns en tydlig koppling mellan det stöd som efterfrågas av stödmottagarna och de problem som finns eller effekter som ska nås. Detta ser vi till viss del även vad gäller det stöd som utvecklingsarbetena önskar från Skolverket och Socialstyrelsen, och som vi beskrivit i kapitel 7.

Vår utvärdering visar att utvecklingsarbetena fortsatt har vissa utmaningar, och att barn och unga generellt ännu inte får rätt tidiga och samordnade insatser i de deltagande kommunerna och regionerna. De områden utvecklingsarbetena inte nått hela vägen fram inom handlar framför allt om:

- hur de kan hantera de vanliga hinder och utmaningar som de själva och myndigheterna har identifierat, inte minst hur hälso- och sjukvården kan delta aktivt i samverkan
- hur aktörerna kan göra barn och unga delaktiga i verksamhetsutveckling
- uppföljning av resultatet av samverkan, både förståelsen för varför det är viktigt och hur de kan få till ett adekvat sätt att göra det på samt
- breddinförande.

Det finns en tydligare koppling mellan det stöd som utvecklingsledarna önskar från staten mer generellt och de utmaningar som utvecklingsledarna lyfter, än mellan utmaningarna och det stöd som utvecklingsledarna önskar från myndigheterna. Kopplingen är exempelvis tydlig mellan utmaningen att få till en relevant och genomförbar uppföljning och önskemålen om att staten genomför förändringar i lagstiftningen. Vad gäller stödet som utvecklingsledarna önskar från myndigheterna, är det bland annat inte alltid tydligt hur "mer av samma" stöd från myndigheterna, så som det framförs i enkätundersökningens öppna svar och i intervjuer med utvecklingsledare, skulle bidra till att förbättra samverkan givet de utmaningar de själva pekat ut. Exempelvis svårigheten att få till en samverkan där hälso- och sjukvården är en mer delaktig part.

Att stödet utvecklingsarbetena behöver utifrån ett förändringsteoretiskt perspektiv inte fullt ut speglas i det stöd de efterfrågar pekar på vikten av att i utformningen av det fortsatta stödet göra en samlad analys av vad det finns för behov givet vad TSI-satsningen i förlängningen syftar till att uppnå för effekter på lokal och regional nivå.

I Tabell 3 sammanfattar Strategirådet några av de ställningstaganden som kan göras i förhållande till TSI-satsningens framtida design.

Tabell 3 Sammanfattning ställningstaganden kring TSI-satsningens vidare utformning

Ställningstagande	Vad ställningstagandet handlar om	Konsekvenser för styrning av satsningen vid olika vägval
Hos vilka ska effekterna uppstå?	Ska effekterna av TSI-satsningen synas bland: 1) alla barn och unga i samtliga kommuner och regioner eller 2) barn och unga i delar av ett urval av kommuner och regioner?	Alternativ 1: TSI-satsningen behöver i högre grad än idag riktas till alla kommuner och regioner. Alternativ 2: Dagens sätt att lägga upp TSI-satsningen, med ett riktat urval och deltagande från delar av deltagande kommuner och regioner, kan bibehållas men det behöver finnas en tydlig idé om hur urvalet kopplar an till den önskade målsättningen.
Med vilket övergripande tillvägagångssätt ska TSI-satsningen åstadkomma önskade effekter?	Ska TSI-satsningen: 1) sprida och stödja implementeringen av fungerande arbetssätt för tidiga och samordnade insatser i kommuner och regioner 2) utveckla och dokumentera nya metoder och arbetssätt för TSI för tidiga och samordnade insatser som kan spridas till kommuner och regioner?	Alternativ 1: TSI-satsningen behöver i högre grad än idag analysera olika kommuners och regioners specifika behov av utveckling och ge ett evidensbaserat stöd som svarar mot behoven. Alternativ 2: TSI-satsningen behöver i högre grad än idag utveckla och pröva olika arbetssätt på ett systematiskt sätt så att effekterna av olika arbetssätt kan analyseras.
Vilka konkreta effekter ska TSI-satsningen framöver bidra till?	Ska TSI-satsningen skapa effekt genom att satsningen leder till att: 1) individer skapar mervärde för sin organisation, eller genom att 2) organisationen förändras på ett sätt som är hållbart även om individerna byter arbete?	Alternativ 1: Dagens sätt att lägga upp TSI-satsningen med ett fokus på att stärka individer som motor för ökad samordning kan bibehållas. Alternativ 2: Satsningen behöver i högre grad än idag utformas för att skapa hållbara effekter på organisationsnivå, tex genom att involvera chefer i verksamheterna.