

Utbildning och Arbetsmarknad
Carolin Sundberg

Samverkan med regional nivå inom området studieavbrott och fullföljda studier

SKL:s bedömningar

- Det finns klara fördelar med den styrningsmodell som prövats i projektform vilket också bekräftas i rapporten. SKL kan tillsammans med den regionala nivån fortsätta att utveckla flernivåmodellen.
- Den regionala nivån har ett tydligt intresse i sakfrågan fullföljda studier, vilket gör att det inom detta område är av särskilt intresse för SKL att utöka samarbetet med den regionala nivån.
- Förtydligande av samverkansområden, förväntningar och roller kan med fördel fortsatt utvecklas med den regionala nivån. Arbetet ska syfta till att fånga medlemmars behov och bidra till utveckling inom givet sakområde.

Bakgrund

Plug In 2.0 har varit ett omfattande projekt för att förebygga studieavbrott i gymnasieskolan. Arbetet har bedrivits i 59 kommuner genom åtta regioner där lokal, regional och nationell nivå varit tätt sammankopplade. Det har letts av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) i samverkan med Göteborgsregionens Kommunalförbund, Region Jämtland Härjedalen, Regionförbundet i Kalmar län, Region Västerbotten, Region Östergötland, Region Kronoberg, Region Gävleborg samt Kommunförbundet Skåne.

Flernivåstyrningen med involvering av lokal, regional och nationell nivå har inneburit en samordning av arbetet med att förebygga studieavbrott och möjliggjort att de olika nivåerna stärkt varandra. Det har i sin tur gett en större arena för att såväl sprida kunskap och praktisknära erfarenheter som påverkansarbete. I Hans Dertells rapport om framtiden efter Plug In 2.0¹ lyfts denna flernivåmodell som en viktig hörnsten att bygga vidare på efter projektslut. Plug In 2.0:s arbete understryker vikten av en gemensam strategi – på flera nivåer – för att fullt ut kunna förebygga studieavbrott.

Inför projektets förlängning för stärkt implementering och spridning identifierades flernivåorganiseringens nytta och den regionala nivåns roll som en viktig del att ytterligare fördjupa. Detta fördjupningsuppdrag utgår från erfarenheterna i Plug In-projektet, men genomförs i en samtid där regioner och regional nivå är ytterst aktuell även i andra angränsande sammanhang. Utifrån de förutsättningarna har arbetet fokuserat på att identifiera

¹ *Plug In 2.0/Pluginnovation efter 2017, utredning kring hur framtiden kan se ut.* Hans Dertell. 2016.

de viktigaste erfarenheterna inom Plug In och andra regionala studieavbrottsprojekt samt kartlägga den regionala nivåns upplevda och potentiella förutsättningar och ambitioner inom studieavbrottsområdet.

Syfte

Syftet med uppdraget har varit att fånga värdet av flernivåstyrningen. Att ta tillvara på de erfarenheter som samlats inom Plug In, fördjupa förståelsen för den regionala nivåns arbete inom studieavbrottsfrågan och att definiera en möjlig fortsatt samverkansmodell mellan SKL och regional nivå. Samverkan i detta sammanhang handlar främst om utvecklingsfrågor, där medlemmars behov enklare och effektivare kan fångas upp hos SKL via den regionala nivån.

Tillvägagångssätt

Arbetet har bestått av tre huvudsakliga delar; insamling och fördjupning av Plug In:s underlag, utvärdering och slutsatser, kartläggning av, och dialogmöten med, regionala studieavbrottsprojekt i Sverige samt genomförande av en enkät till Sveriges regionalt utvecklingsansvariga.

Plug In 2.0 har följts upp på flera nivåer och på olika sätt. Spira Utvärdering, Strategirådet och DAMVAD Analytics har genomfört utvärdering på uppdrag av projektägaren². De har följt upp projektet kvalitativt och kvantitativt och därtill gjort extra regionala analyser genom intervjustudier. Underlagen och slutsatserna från den regionala analysen har i detta arbete sammanfattats och fördjupats tillsammans med regionala projektledare.

Under pågående programperiod finns en mängd socialfondsfinansierade studieavbrottsprojekt. Dessa har kartlagts, bjudits in och medverkat i dialogmöten med SKL för att fördjupa förståelse kring den regionala nivåns arbete.

Regionalt utvecklingsansvariga har under juni månad fått en enkät med frågor avseende regionalt arbete med studieavbrottsfrågan. Mottagare för utskicket var regionalt kompetensförsörjningsansvariga. Utöver enkäten genomfördes fyra fördjupande telefonintervjuer.

Huvudsakligt resultat av arbetet

Nedan lyfts erfarenheter från Plug In, andra regionala studieavbrottsprojekt i Sverige samt den regionala nivåns arbete med studieavbrott och dess fortsatta möjligheter. Kortfattat har arbetet identifierat följande:

² Plug In 2.0 slutrapport: *Studieavbrott – en fråga med konsekvenser långt utanför klassrummet*. SKL 2018.

- Plug In:s flernivåorganisering har möjliggjort en fördjupning och kvalitetshöjning av arbetet i projektet än vad som hade varit möjligt utan regional nivå. Arenor för lärande har skapats i större utsträckning och ett behov av fortsatt samverkan över kommungränserna har väckts³.
- Intervjustudier inom Plug In 2.0 visar att medverkande kommuner är nöjda med regional projektledning och signalerar ett behov av fortsatt samverkan med regional nivå. Sammanställningen visar att de framförallt är nöjda med samordning och samverkan, kunskapspåfyllnad, erfarenhetsutbyte och en regional nivå som skapar forum som länkar samman lokal och nationell nivå.
- Regionala studieavbrottsprojekt i Sverige vittnar om liknande erfarenheter som Plug In, där regionala projektledare signalerar intresse och behov att jobba nära SKL i Uppdrag fullföljd utbildning.
- Den regionala nivån består inte alltid av en enda aktör utan kan vara organiserad på olika sätt, ha olika mandat och olika uppdrag. Arbetet har fokuserat extra på de regionalt utvecklingsansvariga, där enkät- och intervjusvar visar en regional nivå som är intresserad av studieavbrottsfrågan och en samverkan med SKL.
- Möjliga scenarion för samverkan mellan SKL och regional nivå har processats fram där prioriterade förslag primärt handlar om: nätverk och erfarenhetsutbyte, påverkansarbete, statistik och analys samt kompetenshöjande insatser och utbildning.

Trenivåorganisering inom Plug In

SKL har varit projektägare för Plug In och samverkat med den regionala nivån för att möjliggöra för fler kommuner att delta och bedriva utvecklingsarbete inom studieavbrottsområdet. Det har inneburit att medverkande regioner tagit ansvar för: rekrytering och förberedelse av deltagande kommuner, samordning av projektrelaterade frågor samt skapande av en regional arena för utbyte och lärande. Ekonomiska och administrativa ramar avseende budget, uppföljning och återrapportering har genomförts och kvalitetssäkrats i linjen från SKL, via region till kommun.

Genom regionala projektledare har kommuner och skolor haft ett omfattande kontinuerligt stöd som tillägg till den centrala projektledningen på SKL och den vetenskaps- och metodstödande funktionen PlugInnovation. Den regionala nivåns arbete har handlat om att samordna, utveckla, och sprida erfarenheter mellan de lokala projekten (kommuner och skolor). Det har inneburit att skapa forum för utbyte och inte minst att ge stöd och underlätta kommuners arbete med ESF-projekt.

Den regionala nivån har varit ett stöd i kommunernas utvecklingsarbete och därmed möjliggjort en intensiv fördjupning och kvalitetshöjning av verksamheter under projektets gång. Kommunernas utvecklingsarbete har samtidigt snabbt kommit till nytta för den regionala och nationella nivån i arbetet med att belysa systemhinder och verka för relevanta

³ Plug In 2.0 slutrapport: *Studieavbrott – en fråga med konsekvenser långt utanför klassrummet*. SKL 2018.

förändringar. Den regionala nivåns roll som intermediär har, tillsammans med att utvecklingsarbetet utgått från lokala behov, skapat en gemensam sammanhållen strategi för att förebygga studieavbrott.

Utvärdering och erfarenheter från Plug In visar tydligt på betydelsen och det ömsesidiga värdet av samverkan mellan kommuner och regional nivå. Kommunerna har det yttersta ansvaret för elevers skolgång, men studieavbrott påverkar också regionala ansvarsområden som folkhälsa, kompetensförsörjning och tillväxt.

Regionala analyser inom Plug In

På uppdrag av SKL genomförde Strategirådet sju regionala intervjustudier⁴ med syftet att fånga erfarenheter och fortsatta behov av regional nivåns arbete inom studieavbrottsområdet. Intervjuerna genomfördes med såväl kommunrepresentanter som utvalda personer på regional nivå. Utöver intervjuerna sammanställdes också enkätresultat från den nationella utvärderingen.

Den sammantagna bilden av Strategirådets intervjuer visar flertalet områden där regional projektledning varit, och fortsatt är, betydelsefull för kommuner. Den har:

- fungerat som en möjliggörare för små kommuner att delta (genom att agera stödfunktion),
- skapat fysiska mötesplatser,
- möjliggjort utbyte av kunskap och erfarenheter,
- varit forum som länkar samman lokal och nationell nivå.

Strategirådet lyfter att regional samordning kan bidra till ökad likvärdighet mellan skolor t.ex. genom att:

- stödja kompetensutvecklingsinsatser (både gemensamma och enskilda),
- stödja omvärldsbevakning,
- stödja kvalitetssäkring och spridning av nya metoder och arbetsätt.

Regional samordning kan vidare bidra till ett helhetsperspektiv, t.ex. genom att stödja en likvärdig uppföljning och sammanställa relevant statistik.

Två tydliga medskick från intervjustudierna var att den regionala nivån alltid måste bygga på kommunernas behov samt att den regionala nivån kan ha större betydelse för mer resurssvaga kommuner och därmed ha en kompensatorisk roll.

⁴ Övergripande reflektioner från regionala analyser. Strategirådet. 2017.

Den regionala nivån och dess sammanhang

Definitionen av regional nivå är komplex och kan innebära en flora av aktörer, uppdrag och gränser i Sverige. Från 2019 kommer samtliga direktvalda regioner att ha bildats, där det regionala utvecklingsuppdraget, RUA, återfinns. Därtill finns såväl kommun- som kommunalförbund och under 2018 ett antal samverkansorgan och regionförbund som på ett eller annat sätt arbetar med frågor rörande utbildning och arbetsmarknad.

Inom Plug In-projektet har den regionala nivån bestått av såväl kommun- som kommunalförbund, regionförbund och direktvalda regioner, men majoriteten har varit den aktör som haft det regionala utvecklingsuppdraget. Utöver de regioner som medverkat i Plug In-projektet har en lång rad andra regionala aktörer också bedrivit studieavbrottsprojekt i samverkan med kommuner. ESF-projekten #jagmed, Plugga Klart 1 och 2, Värmlands unga och En skola för alla, är bara några av dem. Även bland dessa projekt är det en blandning av kommunförbund, regionförbund och direktvalda regioner, men likt Plug In har det i de flesta fall varit den ansvariga aktören för regionala utvecklingsuppdraget. Projekten har varit organiserade liknande Plug In, men däremot saknat kopplingen till nationell nivå.

I en rad pågående och nyligen avslutade utredningar vill regeringen undersöka en ökad regional samordning i frågor som rör utbildning, arbetsmarknad och kompetensförsörjning. Det framgår av direktiven till ett antal utredningar som på olika sätt pekar mot en starkare regional nivå såsom Komvuxutredningen⁵, Arbetsmarknadsutredningen⁶ och Utredningen om planering och dimensionering av gymnasial utbildning⁷. Samverkan med regional nivå ska inom detta begränsade uppdrag inom studieavbrottsområdet inte ses som ett försök till ökad styrning på regional nivå, utan snarare undersökande av en ny samordnings- och samverkansarena.

En utblick utanför Sverige visar exempel på olika samverkansmodeller med regional nivå. I Nederländerna exempelvis initierades 2005 en satsning för att motverka studieavbrott och stimulera fullgjorda studier. Systematiskt arbete på flera nivåer har varit utmärkande för initiativet och gett utveckling på nationell, regional och lokal nivå där såväl stat som kommuner och skolor medverkat. Satsningen och dess arbetssätt har stimulerat och möjliggjort regionala samarbeten, där initiativet sammantaget har varit mycket lyckosamt.

Mot bakgrund av olikheterna i Sveriges regioner gällande såväl organisationsform som uppdrag och mandat, går det inte att tydligt klargöra den regionala nivåns utrymme, uppdrag och möjligheter. Utgångspunkten har varit att undersöka *vilka aktörer* som finns på regional nivå, hur de ser på *sin roll* i studieavbrottsfrågan och ta reda på ifall dessa ser en *samverkan med SKL* som relevant.

⁵ Tilläggsdirektiv Komvuxutredningen dir. 2017:125

⁶ Tilläggsdirektiv till Arbetsmarknadsutredningen dir. 2017:71

⁷ Dir. 2018:17 Planering och dimensionering av gymnasial utbildning

Regionalt utvecklingsansvarigas arbete inom studieavbrottsområdet

En central aktör på regional nivå är regionalt utvecklingsansvarig (RUA). Det regionala utvecklingsansvaret innebär ett ansvar för länets strategiska utveckling och tillväxtarbete. Den regionalt utvecklingsansvariga tar fram en regional utvecklingsstrategi (RUS) och samordnar insatser i länet för att genomföra strategin. Den innehåller mål, inriktning och prioritering för det regionala tillväxtarbetet och utarbetas i samverkan med en rad olika aktörer⁸.

Eftersom merparten av deltagande regioner i Plug In samt andra regionala studieavbrottsprojekt har haft det regionala utvecklingsuppdraget som grund har en fördjupad kartläggning av RUA:s arbete gjorts. Denna regionala aktör är också intressant utifrån att samtliga landsting till 2019 bildat region, har det regionala utvecklingsuppdraget och därigenom har en tydlig koppling till SKL.

En enkät⁹ skickades ut till samtliga av Sveriges regionalt utvecklingsansvariga i syfte att få ett underlag som ger en tydligare bild av deras arbete och intresse inom studieavbrottsfrågorna och samverkan med SKL. Svarefrekvens var 80 procent och kompletterades med fyra fördjupande telefonintervjuer.

Undersökningen visar att samtliga av respondenterna arbetar med frågor rörande studieavbrott. Sakfrågan finns på agendan då fullföljda grundskole- och gymnasiestudier är prioriterat i de regionala utvecklingsstrategierna. Det uppges vara ytterst aktuellt men också långsiktigt perspektiv på frågan. Arbetet skär tvärssektoriellt genom organisationerna där störst tonvikt läggs vid det regionala kompetensförsörjningsuppdragets koppling till studieavbrottsområdet. En stor andel uppges också folkhälsoupdraget som grunden för arbetet.

De senaste tre åren har en mängd insatser genomförts på regional nivå. I störst utsträckning uppges man ha:

- medverkat i utvecklingsprojekt
- arrangerat seminarier och konferenser
- samordnat nätverk
- tagit fram kunskapsunderlag samt statistik och analys

Vad som är relaterat till projektarbete eller ej går inte att tyda av enkätsvaren, men utifrån de fördjupande intervjuerna kan slutsatsen dras att en stor del av insatserna genomförts inom ramen för projekt. Samordnande av nätverk och grupper tycks vara en grund för dessa regionala aktörer oavsett projekt eller ej.

⁸ Regionalt kompetensförsörjningsansvarig, ett uppdrag inom RUA.

<https://tillvaxtverket.se/amnesomraden/kompetensforsorjning/regional-kompetensforsorjning.html>

⁹ Enkät till regionalt utvecklingsansvarigas gällande arbete med studieavbrottsfrågan. Genomförande juni 2018.

Den regionala rollen som utvecklingsansvarig är inte helt tydlig inom utbildningsområdet. Pågående regionbildningsprocesser försvårar också på vissa håll möjligheten att svara på frågan om roller och uppdrag. Respondenterna uppger i vissa fall en utmaning i rollfördelning och mandat, och framhåller tydligt att de enbart kan ha en samordnande- och samverkande funktion. Det ser också mycket olika ut beroende på förutsättningar i den regionala kontexten, där kommuner, förbund och andra aktörer kan arbeta med frågorna på regional nivå. En tydlig signal från enkät- och intervjuunderlagen är att studieavbrottsfrågan fortsatt är viktig och prioriterad hos regionalt utvecklingsansvariga. Det finns också ett intresse av att föra en dialog med SKL kring Uppdrag fullföljd utbildning.

Merparten som besvarat enkäten uppger att de ser nytta av att i framtiden samverka med SKL. Områden som ses som mest relevanta är *organiserad samverkan* via exempelvis nätverk, *statistik och analys, kompetenshöjande insatser och utbildning* samt *utvecklingsprojekt*. SKL lyfts som den organisation som nationellt kan samla och hålla i frågan och samverka med regional och lokal nivå för att föra frågor genom flernivåsystemet.

Erfarenheter regionala studieavbrottsprojekt

En enklare kartläggning av pågående och nyligen avslutade regionala projekt inom studieavbrottsområdet visar en mängd projektinitiativ i alla delar av Sverige, motsvarande en budget på mer än en halv miljard kronor. För att tillvarata dessa erfarenheter i arbetet med studieavbrottsfrågan och den regionala rollen har dialogmöten genomförts med regionala projektföreträdare vid flertalet tillfällen. Träffarna har varit uppskattade från regional nivå och mycket givande för SKL i planeringen av Uppdrag fullföljd utbildning. Det ser ut att fortsatt finnas en stor kraft på regional nivå, men då vissa stora projekt avslutas kan finansiering vara en utmaning.

I etableringen av Uppdrag fullföljd utbildning är dessa aktörers kunskap, erfarenhet och utarbetade nätverk av yttersta vikt. Frågan om samverkan mellan SKL och regional nivå har bearbetats tillsammans med nätverket av regionala företrädare, som är starkt förankrade och kompetenta i frågan, vilket utmynnat i fyra prioriterade områden. Processen har i mångt och mycket gett samma svar som enkäten till regionalt utvecklingsansvariga, men har kunnat fördjupas tack vare nätverket.

Möjliga scenarion för samverkan mellan SKL och regional nivå

Utifrån vårens arbete med Plug In:s nätverk, kartläggning av regionalt utvecklingsansvarigas arbete samt dialogmöten med regionala projektföreträdare har följande förslag på samverkanspunkter tagits fram:

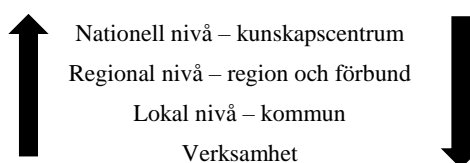
- **Nätverk och erfarenhetsutbyte**
SKL:s Uppdrag fullföljd utbildning kan vara det som skapar legitimitet och kontinuerligt tillför kunskap om forskning och håller ihop grunden för området

studieavbrott. Utifrån det arbetet kan noder skapas regionalt (och lokalt) som också några gånger per år samlas. Noder behöver inte enbart skapas utifrån geografi utan också från sakkunskap.

- **Påverkansarbete**

Det har samlats kunskap, erfarenheter och goda exempel genom årens projektsatsningar. Det finns fortsatt behov att kanalisera dessa genom flernivåsystemet, där beslutsfattare förstår verksamheternas behov och vice versa.

En tydlig struktur med tydliga roller och samverkansytor skulle underlätta förmedling av information och kommunikation och skapa möjligheter för påverkan.



- **Kompetenshöjande insatser – utbildning och processtöd**

Projekterfarenheter har synliggjort behovet av målgruppsanpassade utbildningspaket som kan erbjudas olika professioner på verksamhets-, lokal-, regional- och nationell nivå. Uppdrag fullföljd utbildning på SKL i samverkan med regionala projektinitiativ och Skolverkets satsningar kan ta fram konkreta förslag på utbildningspaket innehållande;

- kunskapsöversyn och konsekvensbeskrivning till huvudmannanivå
- kartläggning och analys av egen verksamhet
- metodstöd till verksamhet

Den regionala nivån skulle vid genomförandet av utbildningsinsatser kunna vara samordnande och sammanhållande.

- **Statistik och analys**

Projekten har i hög utsträckning arbetat med identifiering av viktiga indikatorer att följa i studieavbrottsarbetet, men det saknas fortfarande en samlad gemensam bild såväl lokalt som regionalt och nationellt. Uppdrag fullföljd utbildning i samarbete med de regionala företrädarna (och lokala) skulle kunna utarbeta tydligare ramar för vilka riskindikatorer som är viktiga att följa och hur de kan analyseras. Att arbeta med KOLADA och Öppna jämförelser, med fokus på ett begränsat antal indikatorer kan bidra till det fortsatta utvecklingsarbetet.

Avslutande kommentarer

Plug In:s erfarenheter sträcker sig långt utanför projektet och har bidragit till en struktur för frågans fortsatta utveckling och förankring i regioner och kommuner. Svenska ESF-rådet har sett vinster i projektorganiseringen och har därefter i sina utlysningar applicerat flernivåstyrningen som krav, vilket borde ses som att SKL och Plug In skapat nya och hållbara samverkansstrukturer.

Vi kan konstatera att sakfrågan om fullföljd utbildning inom grund- och gymnasieskola är av intresse för den regionala nivån. Rapporten bekräftar klara fördelar med den flernivåmodell som prövats i projektform, även om det kvarstår arbete med att strukturera en färdig samverkansmodell. Vi ser möjligheten och nyttan att tillsammans med den regionala nivån fortsätta att utveckla arbetet.