



Stockholms
universitet

Institutionen för socialt arbete – Socialhögskolan

Europeisk socialpolitik möter den lokala arenan. EU:s
inverkan på det sociala arbetet i Stockholms stad

Renate Minas

Europeisk socialpolitik möter den lokala arenan. EU:s inverkan på det sociala arbetet i Stockholms stad

Renate Minas
Docent
Institutionen för socialt arbete
Stockholm universitet

2012-11-29

Contents

Europeisk socialpolitik möter den lokala arenan. EU:s inverkan på det sociala arbetet i Stockholms stad .	1
Inledning.....	3
Socialpolitik på europeisk nivå	4
Utveckling av en europeisk socialpolitik. En kort översikt	4
EU påverkar både direkt och indirekt.....	7
Studier av den öppna samordningsmetoden.....	10
Lärandet.....	12
Studiens genomförande	14
En glimt på den europeiska dimensionen i Stockholm stads arbete med sociala – och arbetsmarknadsfrågor	17
1. Förändrad betydelse av den europeiska dimensionen i Stockholm stad.....	17
2. Olika vägar av inflytande: nätverk och projekt med medel från socialfonden	18
3. EU-dimension i arbetsprocesserna.....	20
4. Spridningsprocesser och påverkan.....	22
Påverkan och mekanismer	28
Påverkan	28
Mekanismer bakom påverkan.....	31
Utblick.....	33
Referenser	37

Inledning

Arbetet för en social, ekonomisk och territoriell sammanhållningen inom EU sätter ett allt större avtryck på sociala tjänster på nationell nivå. Arbetsmarknads- och socialpolitik är förvisso medlemsländernas ansvar, men EU strävar efter att på olika sätt motverka de orsaker som leder till att människor behöver sociala tjänster. Ett resultat är att fler och fler beslut på EU-nivå påverkar den kommunala verksamheten: dels genom förordningar och direktiv och dels genom icke-bindande verktyg. Ett exempel är här ändringar i europeisk lagstiftning och i EU-domstolens praxis som betyder att möjligheten för EU-medborgare att fritt röra sig inom unionen har ökat. Detta gör att socialtjänsten i ökande utsträckning kommer i kontakt med EU-medborgare och får ta ställning till vilken rätt dessa har till socialt bistånd i Sverige. Men för det sociala arbetet är fram för allt de icke-bindande instrumenten av betydelse, och här inte minst den öppna samordningsmetoden. Genom s.k. ”bench-marking” eller ”peer review” analyseras och jämförs medlemsländernas arbetssätt eller lösningar på olika utmaningar. Syftet är att länderna ska lära av varandra och utveckla verksamheten med hjälp av goda exempel. Ytterligare en viktig källa till inflytande är utvecklingsarbete finansierat av EU, något som sträcker sig över många verksamhetsområden. I allt fler kommuner spelar EU:s fonder och program en stor roll genom att tillhandahåller resurser för vissa typer av projekt med intentionen t.ex. att bekämpa fattigdom och främja jämställdhetsfrågor.

I fokus av denna studie¹ står om och på vilket sätt EU påverkar det sociala arbetet i Stockholms stad. Leder EU:s inflytande till omprövning av tidigare arbetssätt och till etablering av nya modeller i det lokala sociala arbetet? Vilka hinder och möjligheter för spridningen av europeisk inflytande kan identifieras och vad innebär inflytandet för de professionellas yrkesroll och identitet? Rapporten bygger på intervjuer med verksamma inom Stockholms stads social- och arbetsmarknadsförvaltningar och rapporter från en del projekt som är EU-finansierade. En del av intervjupersonerna arbetar konkret med utförande av projekt, andra har mer övergripande ansvar för internationalisering och metodutveckling.

¹ Studien är finansierad av Stockholms stad Socialtjänstakademin. Lotti Rydholm Welander, Institutionen för socialt arbete, var delaktig i planeringen och datainsamlingen.

Studien har inte anspråk på att ge en heltäckande bild av erfarenheter med EU-projekt i Stockholm stad utan intentionen med projektet är snarare att väcka nyfikenhet och medvetenhet bland yrkesverksamma socialarbetare, tjänstemän, studenter och lärare på institutionen för socialt arbete om EU-frågor. Dessa frågor är här för att stanna och förtjänar en större uppmärksamhet. Målgruppen för rapporten är bl.a. lärare, studenter och forskare på socialhögskolor.

Disposition

Rapporten presenterar först i grova drag utvecklingen av europeisk socialpolitik. Det inkluderar en kort genomgång av den historiska utvecklingen med en särskild fokus på olika verktyg EU-kommissionen har för att påverka nationalstaternas socialpolitik. Av särskild betydelse är den öppna samordningsmetoden (OMC) och strukturfonderna. Denna del ska ge en grundläggande förståelse för och kunskap om den aktuella strategin som används inom EU. Ett teoretiskt perspektiv som kan hjälpa till att förstå den öppna samordningsmetodens effekt presenteras. Den dominerande forskningstraditionen som studerar effekter av den öppna samordningsmetoden på lokal nivå är policy learning och distinktionen mellan substantiell och processuell påverkan. Dessa begrepp är också centrala i denna studie. Uppmärksamheten riktas sedan mot Stockholms stad och de projekt som finansierats av strukturfonden samt arbetet i ett europeiskt nätverk. Arbetsprocesserna i de utvalda projekten och attityden mot och öppenhet för erfarenheter från andra länder är centrala delar av EU-dimensionen på den lokala arenan. En viktig fråga är om man kan se en lokal anpassning av EU-policy men även om en påverkan från lokal nivå till EU-nivå sker. Slutligen återkopplas resultaten till de teoretiska resonemangen och en avslutande diskussion förs.

Socialpolitik på europeisk nivå

Utveckling av en europeisk socialpolitik. En kort översikt

När den Europeiska Ekonomiska Gemenskapen (EEG) bildades 1957 (Romfördraget) spelade socialpolitiken en underordnad roll. Målet och drivkraften med gemenskapen var utvecklingen av en ekonomisk integration, dvs. att bygga upp en gemensam marknad för varor, personer, tjänster och kapital. Gemenskapens grundläggande syfte var att stärka fredssträvanden genom att marknadskrafterna skulle tillåtas operera förhållandevis fritt med hänsynstagande till krav på en effektiv och ostörd konkurrens och på så vis lägga grunden för ett fastare samarbete mellan de

olika länderna i Europa. Socialpolitiska initiativ i detta tidiga skede relaterade främst till sociala konsekvenser av den ekonomiska integrationen eller när de hjälpte att driva ekonomiska mål framåt, t.ex. den fria rörligheten av arbete. Den dominerande filosofin i EEG-fördraget var att välfärden följde ekonomisk tillväxt. Harmoniseringen av de sociala skyddssystemen var på så sätt ett resultat eller slutprodukt av ekonomisk integration och inte en förutsättning för ekonomisk tillväxt. Medlemsstaterna olika syn på utformning av socialpolitiken ledde till beslutet att ansvar för socialpolitiken skulle vara de enskilda ländernas. De socialpolitiska initiativ som förekom fokuserade uteslutande på den arbetande befolkningen och dess rättigheter och behov inom den gemensamma marknaden. Breda socialpolitiska frågor som utbildning, hälsa, fattigdom och ålderdom var då inte i fokus av debatten (Kleinman 2002, Larsson 2008).

Under 60-talet hände inte mycket med avseende på socialpolitik inom EEG; det var en tid av stagnation. Först under slutet av 1960-talet blev det politiska klimatet gradvis mer gynnsamt för ett bredare spektrum av europeiska socialpolitiska åtgärder. Den växande kritiken mot Vietnamkriget, proteströrelser och studentupproret innebar en grogrund för ett starkare engagemang i socialpolitiska frågor (Geyer 2000). Strukturomvandlingen av arbetsmarknaden underströk också behovet av stödåtgärder för de grupper och regioner som drabbades särskild hårt (Jacobsson och Johansson 2001). Vid ett toppmöte i Paris 1972 förklarade stats- och regeringscheferna att den ekonomiska expansionen inte bör vara ett mål i sig utan även bör leda till förbättringar i mer allmänna levnads- och arbetsvillkor. Introduktionen av ett socialt handlingsprogram (1974) markerade bland annat startpunkten för en mer aktiv socialpolitik under 1970-talet.

Just i denna tid, då den sociala frågan lyftes upp på dagordningen, hamnade gemenskapen i en ny period av stagnation och osäkerhet. En grund till stagnation var oljekrisen som bromsade medlemsstaternas vilja att samarbeta utan medlemsländerna prioriterade egna intressen framför gemenskapens. En annan grund låg i de byråkratiska processerna inom EU som försvårade beslutsfattandet. Men inte minst medlemsstaternas i grunden olika syn på vilka befogenheter gemenskapen bör ges låg bakom motståndet mot att främja den sociala dimensionen (framförallt från den brittiska regeringens sida under Margaret Thatcher). En stor fördragsförändring kom med Enhetsakten 1987 vars främsta funktion var att underlätta genomförandet av den inre

marknaden². Enhetsaktens starka betoning på den inre marknaden och fokus på avregleringspolitik skapade dock samtidigt ett behov att lyfta fram den sociala aspekten av en inre marknad. Kompletteringsåtgärder krävdes som skulle förhindra att välfärdssystemen undergrävdes (Tallberg m.fl. 2010). EU:s ekonomiska politik tillfördes av denna anledning en social dimension³. En central förändring under 1980 talet var också införandet av subsidiaritetsprincipen och strategin om ömsesidigt erkännande. Den senare innebär att idén om en harmonisering som följd av en ekonomisk integration övergavs. Istället förbindar sig medlemsländerna att acceptera varandras olika socialpolitiska system så länge dessa inte hotar andras hälsa, säkerhet eller miljö. Subsidiaritetsprincipen går ut på att beslut tas så nära medborgarna som möjligt. Subsidiaritetsprincipen kan ses som en strategi för att lugna de länder som var rädda för att ge för mycket makt till EU (Geyer 2000). Den formella beslutsrätten i sociala frågor ligger med principen om subsidiaritet alltså kvar hos medlemsländerna, vilket medför att det är mycket svårt för EU att lagstifta om minimiregler inom socialpolitiken. EU:s juridiska möjligheter att genom lagar och förordningar bana väg för en inre fri marknad som ska reglera medlemsländernas välfärdstjänster är därmed begränsade.

Regerings- och statscheferna av EG:s då tolv medlemsstater undertecknade 1993 i Maastricht Fördraget om Europeiska Unionen. Fördraget fastställer regler för den framtida gemensamma valutan, den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och ett närmare samarbete i rättsliga och inrikes frågor. Med Maastricht-fördraget utökade unionen sina befogenheter på det sociala området och formulerade för första gången tydliga socialpolitiska ambitioner. Medlemsstaterna (med undantag av Storbritannien) förband sig att främja sysselsättning, arbetsvillkor, åtgärder för människor som står utanför arbetsmarknaden och dialog mellan arbetsmarknadens parter.

Så långt kan det konstateras att EUs socialpolitik främst har rört arbetsmarknadsfrågor, sociala rättigheter för enskilda människor (inte i egenskap av arbetstagare) har huvudsakligen förblivit ett nationellt ansvar (Jacobsson och Johansson 2001). Den Europeiska unionens primära drivkraft, upprättandet av en fri inre ekonomisk marknad, har under 1990- och 2000-talen kommit att

² För att underlätta genomförandet av den inre marknaden ges det genom enhetsakten ökad möjlighet för rådet att fatta beslut med kvalificerad majoritet i stället för med enhällighet.

³ 1989 kom dåvarande EG-medlemsländer (utom Storbritannien) överens om en social stadga. Den sociala stadgan är en politisk avsiktsförklaring som formulerar att vissa sociala rättigheter ska garanteras i medlemsstaterna.

utmana de europeiska välfärdssystemens nationella olikheter. Samtidigt som medlemsländerna inom EU värnat den nationella bestämmanderätten på det sociala politikområdet har EU:s alltmer marknadsorienterade inriktning under 1990-talet medfört en successiv förstärkning av en social dimension i europapolitiken. Denna paradox uttrycks även i formerna för olika samarbeten mellan medlemsländerna som utmärks av vagt formulerade målsättningar vars praktiska tillämpning ofta förblir oklar (Larsson 2008).

Ett av dessa samarbeten är den öppna samordningsmetoden. Redan med Maastrichtfördraget infördes årliga ekonomiska rekommendationer till medlemsländerna. Kommissionen skrev sedan en uppföljningsrapport som innehöll en summering av den ekonomiska övervakningen av medlemsländerna samt en bedömning av i vilken utsträckning medlemsländerna genomfört de ekonomiska riktlinjerna. En liknande procedur utvecklades i samband med att ramverket till den europeiska sysselsättningsstrategin lanserades i Amsterdamfördraget (1997). En samordning av ländernas nationella sysselsättningspolitik blev målet vilken blev omsatt genom upprättandet av nationella handlingsplaner, årliga granskningar, gemensamma sysselsättningsrapporter, samt att kommissionen föreslår och rådet beslutar om sysselsättningsriktlinjer och rekommendationer till enskilda medlemsstater. Sverige var ett av de länder som stod bakom utvecklingen av sysselsättningsstrategin. Tanken var att sysselsättningsstrategin skulle implementeras genom en ny metod byggd på målstyrning, spridning av goda exempel och politiskt tryck. Ytterligare en milstolpe i EU-samarbetet är Lissabonfördraget. Tanken bakom fördraget var att göra EU mer demokratiskt, mer effektivt och mer öppet och därigenom också bättre rustat för att tackla sådana globala utmaningar som klimatförändring, säkerhet och hållbar utveckling. Vid toppmötet i Lissabon år 2000 fastställdes formellt den så kallade öppna samordningsmetoden. På mötet beslutade regeringscheferna i medlemsländerna att utvidga den öppna samordningsmetoden till att inte enbart gälla sysselsättningsområdet utan även inom andra politikområden, bland annat det sociala området (Statskontoret 2004). Den senaste strategin kallas för EU 2020. Strategin är inriktad på fem överordnade mål för sysselsättning, forskning, utbildning, fattigdomsminskning, klimat och energi.

EU påverkar både direkt och indirekt

Kommuner och landsting påverkas både som arbetsgivare och som välfärdsproducenter av EU:s arbete inom det socialpolitiska området (Statskontoret 2005). I en undersökning genomförd av

Sveriges Kommuner och Landsting (2010) konstaterades att 60 procent av ärendena på kommunfullmäktiges dagordning påverkas direkt eller indirekt av EU. Den direkta påverkan eller mekanismer bakom dessa består av formella krav från EU i form av föredragsbestämmelser, direktiv eller förordningar⁴. De indirekta mekanismerna består däremot av idéspredning, jämförelse och lärande. Dessa indirekta mekanismer återfinns på områden där beslutskompetensen vilar helt på nationell nivå. De viktigaste är här den öppna samordningsmetoden och strukturfonderna som nedan beskrivs lite närmare.

Den öppna samordningsmetoden (OMC)

Öppen samordning bygger i stor utsträckning på utbyte av kunskap och erfarenheter. Metoden innebär att medlemsländerna, under kommissionens ledning, utarbetar nationella handlingsplaner i syfte att orientera den nationella politiken mot samma mål och sedan systematiskt jämför utvecklingen i olika länder (exchange of best practice) (Larsson 2008). Den öppna samordningsmetoden ger samarbetet mellan medlemsstaterna en ny ram för att anpassa den nationella politiken så att vissa gemensamma mål kan uppnås. Kommissionen har endast en övervakande roll och Europaparlamentet och EG-domstolen deltar nästan inte alls i den öppna samordningsmetoden.

Den sociala öppna samordningsmetoden förenar alla samordningsprocesser som tillämpas på arbetsmarknaden och socialpolitiska områden: sysselsättning, social omsorg, social integrering, allmän utbildning, ungdom och yrkesutbildning. I praktiken innebär det att nationella strategier med avseende på fattigdomsbekämpning och social utestängning, hållbara och rimliga pensioner, hållbar och tillgänglig hälso- och sjukvård samt äldreomsorg hanteras i en gemensam social strategirapport istället för som tidigare i olika rapporter. En enda rapport ska ge ett helhetsgrepp på det socialpolitiska området och befästa en gemensam socialpolitisk ram för EU.

Det konkreta arbetet med den öppna samordningsmetoden liknas ofta vid en cirkel. Arbetet börjar med allmänna mål och riktlinjer som föreslås av Kommissionen och beslutas med kvalificerad majoritet av det Europeiska rådet. Riktlinjerna utgår från sysselsättningsstrategins övergripande

⁴ Ett EU-fördrag är ett bindande avtal mellan EU-länderna. Fördraget anger EU:s mål, vilka regler som gäller för EU-institutionerna, hur beslut ska fattas samt förhållandet mellan EU och medlemsländerna. En förordning är en bindande rättsakt som alla EU-länder ska tillämpa i sin helhet. Ett direktiv sätter upp vilka mål som medlemsländerna ska uppnå, men de får själva bestämma hur det ska gå till.

mål om full sysselsättning. För att följa upp riktlinjerna och målen tas kvalitativa och kvantitativa indikatorer fram av sysselsättningskommitténs indikatorgrupp. Medlemsländerna beskriver hur de arbetat med riktlinjerna i de nationella strategirapporterna; beroende på nationella särdrag varierar tyngdpunkterna i dessa rapporter. Förfarandet ger EU samlad information om vad de olika länderna gör inom respektive politikområde. Det sista momentet består av så kallad periodisk övervakning, där det Europeiska rådet och Kommissionen i den årliga gemensamma rapporten analyserar och bedömer hur väl medlemsländerna levt upp till utfärdade rekommendationer och riktlinjer. Utifrån utvärderingen ger rådet rekommendationer till medlemsländerna för nästa period och en ny årscykel startar (Statskontoret 2004, Larsson 2008).

Strukturfonder

För att främja utvecklingen inom olika samhällsområden stödjer den Europeiska Unionen (EU) projekt ekonomiskt. Ett centralt instrument för att minska skillnader i utvecklingsnivån mellan olika regioner och medlemsstater är de så kallade strukturfonderna. Dessa förfogar över ca en tredjedel av EU:s budget och anses som ett viktigt instrument för att genomföra den Europeiska sysselsättningsstrategin. Strukturfonderna består av två delar: den Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) och den Europeiska socialfonden (ESF). ERUF är den största strukturfonden och ger stöd till uppbyggnad av infrastruktur och till produktiva sysselsättningsskapande investeringar. ESF ska främja integrering av arbetslösa och mindre gynnade befolkningsgrupper på arbetsmarknaden, främst genom stöd till olika insatser (t.ex. kompetenshöjande åtgärder). I vår kontext är socialfonden det primära instrumentet.

Socialfonden instiftades redan 1957 och har finansierat projekt i Sverige sedan 1995. Målet med socialfonden är att minska skillnader i välstånd och levnadsstandard mellan EU:s medlemsländer. Socialfonden stöder projekt som främjar kompetensutveckling (så kallat programområde 1) och motverkar utanförskap (programområde 2). Inom det sistnämnda programområdet kan man söka stöd för projekt som bidrar till ökad social sammanhållning och ett inkluderande arbetsliv med fokus på personer som i dag står långt från arbetsmarknaden (t.ex. ungdomar, personer med utländskt bakgrund, långtidssjuka). Genom att medverka i något av projekten ska deltagarna öka sina möjligheter att komma in och stanna kvar på arbetsmarknaden. Det är framförallt här socialtjänsten söker stöd till olika projekt.

Projekt som finansieras av socialfonden ska ge ett mervärde till den nationella och regionala politiken genom att ge förutsättningar för utvecklingsarbete och nya idéer. Fonden ska dock inte finansiera den ordinarie verksamhet som äger rum på nationell, regional eller lokal nivå. Det finns även möjlighet för projekten att samarbeta med projekt eller organisationer i andra EU-länder. Begreppet transnationellt samarbete är centralt och innebär att ”tillsammans med olika samhällsaktörer i andra medlemsstater utveckla och förbättra metoder, system och policys inom skilda politikområden” (ESF 2010). Under perioden 2007–2013 uppgår Socialfondens budget till ungefär 750 miljarder kronor runtom i Europa. Sverige har tilldelats 6,2 miljarder kronor och kommer att bidra med minst lika mycket i svensk offentlig medfinansiering (ESF 2012). När en ansökan inkommer gör Svenska ESF-rådet en prövning om ansökan uppfyller de formella kraven som gäller för projekten och de specifika kraven kopplade till den aktuella ansökningsomgången. De projekt som godkänns efter denna prövning lämnas vidare till strukturfondspartnerskapet i respektive region som gör den slutliga prioriteringen av vilka projekt som beviljas (ESF 2012).

Studier av den öppna samordningsmetoden

Forskning från skilda akademiska traditioner har intresserat sig för effekter av den öppna samordningsmetoden. De nationella ländernas sätt att anpassa sig till krav och inflytande från EU studeras ibland i en tradition som kallas för europeisering (see t.ex. Vink och Grazioni 2006). Trots en mångfald av studier är litet eller ingenting skrivet om den öppna samordningsmetodens (open method of coordination, OMC) inverkan på det lokala sociala arbetet. Avsikten i denna studie är inte att genomföra en uttömmande undersökning av den öppna samordningsmetodens effekter på metoder i det lokala sociala arbetet, utan denna studie har karaktären av en pilotstudie och skall ses som ett bidrag till att öka medvetenheten om hur den europeiska nivån inverkar på den lokala arenan.

Vilka effekter av den öppna samordningsmetoden kan man då förvänta sig? Zeitlin (2005: 450) och Hamel och Vanhercke (2008) framhäver distinktionen mellan processuella och substantiella effekter. Processuella förändringar refererar till styrning och politiskt beslutsfattande. De nationella strategirapporterna, som i enhetlighet med EU:s intentioner ska skrivas i samarbete mellan olika aktörer (statliga, civila sektorn, privata) som verkar på olika politiska och

administrativa nivåer, kan antas förändra beslutsfattandet. Produktionen av strategirapporter förutsätter t.ex. samverkan mellan flera ministerier och statliga myndigheter men också mellan nationella, regionala och lokala förvaltningar. Dessutom skall medlemsstaterna involvera alla berörda aktörer i den öppna samordningsmetoden, d.v.s. proceduren kan förändra de icke-statliga aktörernas roll i den nationella politiken (Hamel och Vanhercke 2008). Men man kan också förvänta sig substantiella effekter på den nationella politiken. Det har visat sig att den öppna samordningsmetoden har höjt den politiska ambitionsnivån när det gäller sysselsättning och social integration på nationell såväl som på EU-nivå. Vidare har den öppna samordningsmetodens existens resulterat i kognitiva förändringar genom att EU-terminologi integrerats i inhemska debatter och modifierat den politiska dagordningen. OMC har också bidragit till förändringar i specifik nationell politik, såsom lagförslag.

Vad är då mekanismerna bakom det inhemska inflytandet? Ett antal möjliga mekanismer har föreslagits i litteraturen. En är gruppsyck (Zeitlin 2005). Gruppsyck påverkar t.ex. medlemsstaternas regeringar att undvika låg ranking på gemensamma indikatorer. Genom Kommittén för socialt skydd (Social Protection Committee) har medlemsstaterna framgångsrikt avvisat en ranking efter prestation i den gemensamma rapporten om social integration från 2001 (Jacobsson 2005). Den gemensamma rapporten fick skrivas om och istället för att påpeka dåliga exempel lyftes goda fram. Men som påpekats, effekten av offentligt utpekande beror på den upplevda legitimiteten rankningslistor eller rekommendationer har samt den nationella känsligheten för kritik från EU. När EUs kritik mot nationella politiker uppfattas som politiskt illegitima kan regeringar även få stöd genom att motstå dem. En annan mekanism är socialisation och diskursiv diffusion. Inkorporering av begrepp, idéer, normer och föreställningar relaterat till den öppna samordningsmetoden i den inhemska debatten kan resultera i en socialisering av nationella tjänstemän; de importerar och införlivar begrepp, idéer, normer som den öppna samordningsmetoden bygger på. En tredje mekanism är ömsesidigt lärande. Detta förklaras som "en kombination av ökad medvetenhet om olika metoder och prestationstandards å ena sidan, och reflexiv självvärdering, inklusive förbättringar av institutionell kapacitet för informationsinsamling och övervakning å andra sidan." (egen översättning, Zeitlin 2005: 479). En av de starkaste mekanismerna är "hävstångseffekten" (Hamel och Vanhercke 2008). De nationella regeringarna använder mål och jämförelser för att legitimera sina egna preferenser, att

främja sin agenda, att kräva ökat deltagande i styrningen etc. Dessa mekanismer är inte ömsesidigt uteslutande.

Vi är mest intresserade av den lärande aspekten; alltså i vilken utsträckning den öppna samordningsmetoden har lett till lärande i samband med det lokala sociala arbetet i Stockholms stad. Vissa forskare ser i den öppna samordningsmetoden ett kraftfullt verktyg för lärande som leder till förändringar genom ett idémässigt skifte i politikens utformning (Trubek och Mosher 2003). Andra forskare ser däremot en svag potential för lärande (Hartlapp 2009). Denna fråga är inbäddad i den bredare frågan om OMC som idémässiga motor (de la Porte och Pochet 2012). Men i den mån de andra mekanismerna blir relevanta ska de också tas i beaktandet.

Lärandet

Vad menas då med lärande och mer specifikt med det som på engelska kallas policy learning? Politiskt inriktad lärande definieras av Hecló (1974: 306, egen översättning) som "relativt varaktiga förändringar i tankar eller avsikter som ett resultat av erfarenhet och /eller ny information som rör uppnåendet eller revidering av politiska mål ". Hall (1993: 278 i Hemerijck och Visser 2003) ger ett steg längre och talar om försök till handling istället för avsikt. Han ser politiskt lärande som ett medvetet försök att på grund av ny information anpassa målen för policy instrument i ljuset av konsekvenser av tidigare politik. Lärande indikeras när förändring är resultatet av en sådan process. I mer allmänna ordalag definierar Hemerijck och Visser (2003: 5) lärande som en förändring av idéer eller uppfattningar (kognitiva och/eller normativa orienteringar), färdigheter eller kompetens som ett resultat av observation och tolkning av erfarenhet. Sådana idémässiga förändringar bör vara "relativt bestående" för att räknas som inläring.

Lärandet av nya idéer eller modeller är den mest framträdande operativa mekanism hos den öppna samordningsmetoden och samtidigt den mest studerade aspekten av metoden. Hartlapp (2009) till exempel identifierat tre former av lärande: reflexiv lärande genom egna erfarenheter, lärandet av andra och lärandet tillsammans med andra. Gränsen emellan dessa är dock flytande. Så kan lärandet av andra t.ex. omfatta deltagandet i kommittéer och nätverk som samlar tjänstemän och experter från olika länder. En förutsättning för att ta in nya idéer och

föreställningar är dock ett reflexivt förhållningssätt som tillåter en omtolkning av tidigare erfarenheter. Lärandet tillsammans med andra kan förstås också äga rum i t.ex. EU-nätverk men även inom inhemska arbetsgrupper som lär sig om metoder som används i andra länder. En annan distinktion är direkt och indirekt lärande. Indirekt lärande kan t.ex. ske när idéer om den öppna samordningsmetoden förmedlas genom den Europeiska socialfonden (de la Porte och Pochet 2012).

Relaterar man de olika typer av lärande till de ovan nämnda mekanismerna så verkar det som att socialisering främjar direkt lärande. Socialisering innebär en exponering för ny information om ett problem, en metod och/eller lösning i ett forum förknippat med den sociala öppna samordningsmetoden. Relaterat till detta är reflexivitet, dvs. att lära sig om den egna politikens och institutionens styrkor och svagheter på grundval av uppgifter som produceras i eller förmedlas genom den öppna samordningsmetoden.

En annan fråga som rör lärande är vilka idéer sprids, anammas eller förkastas. Dessutom följs lärandet inte nödvändigtvis av politiska förändringar. För att leda till politiska förändringar är det nödvändigt att idéer omvandlas till handling. När det gäller politiska förändringar talar man i teorin om vikten av kontextuella förhållanden. Men det har också noterats att idéer ofta frikopplas från sitt ursprung, reser genom tid och rum och sedan redigeras om innan de åter blir inbäddade i ett nytt sammanhang (Powell m.fl. 2005). I forskningen är faktiskt den idémässiga påverkan av den öppna samordningsmetoden mycket kontroversiell eftersom det är svårt att isolera effekten av OMC på politiska förändringar (de la Porte och Pochet 2012).

OMC och de nordiska länderna

Hur kan då den öppna samordningsmetoden inverka på de nordiska ländernas social- och arbetsmarknadspolitik, de som ibland kallats "the best pupils in class?" (Jacobsson 2005, 110). Jämfört med många andra länder finns i Sverige av ett väl utbyggt socialförsäkringssystem och ett omfattande system av sociala tjänster. Mot denna bakgrund är benägenhet eller nödvändighet att förändra eller låter sig inspireras av andra best practices sannolikt inte så hög. För de nordiska länderna är forskare eniga om att den huvudsakliga effekten av den sociala öppna samordningsmetoden har varit reflexivt lärande, det vill säga att lära sig om styrkan av den egna

universella välfärdsmodellen. Däremot har regeringar och politiker inte aktivt använt den sociala öppna samordningsmetoden för att reflektera över brister i välfärdssystemen som uppstår till följd av pågående reformer av den universella modellen (de la Porte och Pochet 2012). Här nämns särskilt könsuppdelningen på arbetsmarknaden och diskriminering mot invandrare i Sverige och Danmark (Jacobsson 2005), samt nya problem med fattigdom och utslagning (de la Porte och Al-Gailany, 2011). Ett relativt svagt intresse hos den svenska regeringen när det gäller att få tillstånd en (nationell och lokal) samordnad eller gemensam strategi i sociala frågor observeras av Jacobsson (2005). Emellertid har icke-statliga organisationer (NGO) använt den öppna samordningsmetoden för att stärka sin position genom att definiera problem och utforma lösningar (genom socialisering och reflexivitet) relaterade till fattigdom (Jacobsson och Johansson 2006). Det har visat sig att frivilliga organisationer drog nytta av den ömsesidiga granskningsprocessen som lett till nya idéer, men också till nya initiativ som t.ex. utvecklingen av en strategi mot hemlöshet i Danmark. Fackföreningar, å andra sidan, kunde inte profitera från de politiska idéerna i den europeiska sysselsättningsstrategin eftersom de redan hade starka kanaler genom vilka de kunde påverka arbetsmarknadspolitiken.

Studiens genomförande

Fokus i denna studie ligger på vilket inflytande EU har på arbetet med socialtjänst- och arbetsmarknadsfrågor i Stockholms stad. En fråga som tidigt aktualiserades var definition av EU-inflytande. I ett inledande skede mötes ett tiotal handläggare från Stockholms stad som intresserade sig i frågeställningen och som representerade vitt skilda projekt. I samråd med verksamma på Stockholms stad bestämdes att två typer av aktiviteter skulle ingå i studien: projekt som finansieras av socialfonden och ett EU-nätverk där Stockholm stad deltar. Alla dessa aktiviteter har anknytning till sociala och arbetsmarknadsfrågor och inkluderar ett nätverk av nio europeiska städer (Network of Local Authority Observatories on Active Inclusion, NLAO) samt projekten Merit, Filur och Transnet. De tjänstemän som ansvarade för aktiviteterna ombads att skriva en rapport utifrån projektets syfte och målgrupp, involverade aktörer, projektets genomförande och metod, transnationella samarbeten, problem samt egna reflektioner. Tjänstemännen intervjuades också för att fördjupa bilden. För att få en bild över utvecklingen av arbete med EU-frågor över tid intervjuades även en tjänsteman med lång erfarenhet inom social och arbetsmarknadsförvaltningen. Fyra intervjuer med sammanlagt sex tjänstemän genomfördes. Bland dessa fanns tjänstemän som jobbade på chefsnivå (Int 2), med policyfrågor (Int 1) och med

konkreta projekt och klientkontakt (Int 3 och Int 4). Intervjuerna kretsade kring vem som initierade projekten (bottom– up eller top– down processer), arbetssätt inom projekten, inflytande av och på EU, omprövning av arbetssätt och introduktion av nya modeller/ metoder i det lokala sociala arbetet, problem vid implementeringen och de professionellas roll. Urvalet är litet och selektivt och har inget anspråk på att ge en representativ bild av Stockholm stads EU-arbete, utan som tidigare påpekats har studien karaktären av ett pilotprojekt. Inga allmänna slutsatser kommer dras utan resultaten ska ses som en bidrag till diskussionen om europeisk socialpolitikens inverkan på den lokala nivån.

Network of Local Authority Observatories on Active Inclusion (NLAO)

Network of Local Authority Observatories on Active Inclusion är ett nätverk av nio europeiska städer: Birmingham, Bologna, Brno, Köpenhamn, Krakow, Lille-Roubaix, Rotterdam, Sofia och Stockholm⁵. Arbetet koordineras av EUROCITIES⁶ som ingår i ett partnerskap med den Europeiska Kommissionen (DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities). Målet med NLAO är att sprida information, stödja ömsesidigt lärande och utföra utredningar kring implementeringen av aktiva inkluderingsstrategier på lokal nivå. Stockholms stad deltar i NLAO genom Socialförvaltningen och Arbetsmarknadsförvaltningen (numer två förvaltningar men när projektet startade var de en förvaltning: Socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen). Projektet startade 2009 och ska vara avslutat 2013.

Syftet med samarbetet mellan EUROCITIES och Europeiska Kommissionen är att kommissionen ville få en bättre kunskap om förutsättningar och utmaningar på den lokala nivån. I NLAO-projektet använder man sig av den öppna samordningsmetoden eftersom grundtanken i projektet är att utbyta kunskap mellan städerna. I respektive stad hålls seminarier för att diskutera och utbyta erfarenheter mellan olika nivåer och sektorer. Samarbetet bygger på årliga avtal. Varje stad förpliktar sig att leverera ett antal produkter varje år, t.ex. två utredningsrapporter om lokalt arbete, genomföra ett seminarium, ge ut tre nyhetsbrev och fungera som ett nationellt informationsnav för aktiv inkludering⁷. Arbetet är väldigt strukturerat.

⁵ 2011bytte NLAO namn till Cities for Active Inclusion.

⁶ Ett nätverk för stora städer i Europa, <http://www.eurocities.eu/>.

⁷ Mer om begreppet aktiv inkludering i Minas (2009)

Projekt 1: Merit

Merit.nu riktar sig till arbetssökande ungdomar i Stockholm Stad (framförallt kring Järvafältet) som befinner sig utanför studier eller arbete. Målgruppen är ungdomar i åldern 16 till 24 år inskrivna på Jobbtorg Stockholm och Arbetsförmedlingen där dagens utbud av insatser inte räcker till. Projektet arbetar uppsökande för att erbjuda ungdomarna ett attraktivt alternativ till deras nuvarande situation. Det redan existerande utbudet av insatser ska tas tillvara, och förutsättningar för målgruppen att ta del av detta förbättras. I projektet ingår också målsättningen att bygga upp prova-på-studier och förberedande yrkesutbildningar samt en modell för hur man mäter och kommunicerar lärandet som sker i kurserna. Deltagarna kan delas in i två grupper: de med avbruten skolgång som antingen vill fullfölja sina gymnasiestudier eller påbörja annan utbildning och de som behöver både förkunskaper och stöd för att knyta arbetsgivarkontakter och nå en anställning. Projektet kommer även att omfatta ungdomar 16-24 år som inte är föremål för några insatser; dvs som inte arbetar eller studerar och som inte är inskrivna hos Arbetsförmedlingen, socialtjänst eller Jobbtorg.

Projektet finansieras av Europeiska socialfonden och Europeiska integrationsfonden och är ett samarbete mellan Arbetsmarknadsområden Stockholm, Arbetsförmedlingarna i Spånga-Tensta och Rinkeby-Kista, Rekryteringsprogrammet Stockholm, Spånga-Tensta, Rinkeby-Kista, Utbildningsförvaltningen Studiefremjandet Stockholm samt Sundbybergs Folkhögskola. Projektet avslutas 2013.

Projekt 2: Filur

FILUR vänder sig till långtidsarbetslösa ungdomar i åldrarna 16-24 år som behöver mycket stöd och hjälp för att komma ut på arbetsmarknaden. Vid införandet av Jobbtorg beslutade politikerna att särskild personal skulle avsättas för att arbeta med åldersgruppen 16 – 24 år. Det resulterade i särskilda ungdomsgrupper på varje Jobbtorg. Syftet med projektet är att stärka ungdomarnas självkänsla, ge självinsikt, hopp och inspiration att påbörja en förändring av sin livssituation för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden eller börja studera. De ungdomar som projektet omfattar lyckas inte att etablera sig på arbetsmarknaden, de saknar arbete, söker försörjningsstöd (socialbidrag) och riskerar permanent utanförskap. I denna grupp finns en överrepresentation av ungdomar som bor i segregerade områden med hög arbetslöshet samt ungdomar som saknar

slutbetyg från gymnasiet. Mot denna bakgrund gjordes en förstudie under våren 2009 som resulterade i en EU-ansökan och ett beviljande av projektmedel.

Projekt 3: Transnet: ett transnationellt nätverksprojekt inom Arbetsmarknadsförvaltningen

Projektet Transnet innebär en kompetenshöjning för personal inom Jobbtorg Stockholm genom ett transnationellt utbyte med kollegor i Europa över en period på 2 år. Målet är att skapa en verktygslåda av processer för att stötta verksamhetsutveckling. Personal från nio olika projekt inom Arbetsmarknadsförvaltningen samt samtlig personal inom Jobbtorg Stockholm ingår i Transnet. Personalen från de olika verksamheterna blandas för att främja innovativa lärandeprocesser, likaså blandas personal som jobbar med olika målgrupper. En annan gruppering kommer vara utifrån gemensamma teman så som språk och integration. Projektet påbörjades 2011. Det som är unikt med projektet är att det är heltransnationellt, att transnationalitet är ett av projektets mål.

En glimt på den europeiska dimensionen i Stockholm stads arbete med sociala – och arbetsmarknadsfrågor

Resultaten av intervjuerna med tjänstemännen redovisas utifrån fem aspekter. Inledningsvis tas den förändrade betydelsen av den europeiska dimensionen i Stockholm stad upp. Sedan behandlas olika vägar av EU-inflytande. EU-dimension i arbetsprocesserna är en tredje aspekt och här skiljer sig projekten och nätverket åt. En central aspekt är spridningsprocesser av goda exempel och faktorer som kan påverka dessa. Slutligen tas frågan upp om nya metoder eller arbetssätt införs som konsekvens av EU-påverkan.

1. Förändrad betydelse av den europeiska dimensionen i Stockholm stad

Denna redogörelse bygger mestadels på en intervju (Int 2). Generellt har betydelsen av EU-frågor förändrats avsevärt under de senaste 10-15 åren. Kunskapen om och intresset för EU-frågor var då genomgående lågt och beroende av enskilda personers intresse och engagemang. Kunskapen om projekten som då drevs med hjälp av EU-fonder spreds inte inom förvaltningen och när pengarna var förbrukade slutade även projekten.

Med ESF:s programperiod som startade 2007 förändrades situationen mycket på grund av aktörer utanför Stockholm stad (regeringen, Statskontoret). Det hade blivit alltmer tydligt att EU:s samarbetsområden påverkade kommunernas och landstingens uppgifter, bl.a. effekter av den inre marknaden, miljösamarbetet, sammanhållningspolitiken och socialpolitiken. Den kommunala nivån påverkas också av det arbete som bedrivs inom ramen för EU:s olika stödprogram. Dessutom har erfarenhetsutbytet inom den öppna samordningsmetoden ökat i betydelse för kommuner och landsting. Redan år 2004 hade Stockholm stads kompetensfond⁸ startat ett projekt under namnet ”EU i vardagen” som skulle svara mot behovet av stöd till förvaltningar och bolag i staden med att hitta fonder och samverkanspartner i andra länder och också att skriva ansökningar till EU-fonder. Arbetet med EU-frågor blev allt mer uppmärksammat och samordnat och en central stödfunktion för policyfrågor och EU-projekt efterfrågades. Man såg dessutom att om Stockholm deltar i EU-program med projekt som ligger i linje med ordinarie verksamhetsutveckling skulle staden få ta del av utvecklingsmedel och andra europeiska aktörers erfarenheter och kunskaper. När kompetensfonden lades ned i samband med regeringsskiftet 2006 fick socialförvaltningen ansvaret för att samordna de sociala frågorna. Socialförvaltningen har också ett samordningsansvar för stadens engagemang i det sociala forumet inom EUROCITIES (se nedan). Förvaltningen deltar i forumets arbetsgrupper för olika sakområdesfrågor och vissa projekt.

2. Olika vägar av inflytande: nätverk och projekt med medel från socialfonden

Som tidigare påpekats, kan EU-inflytande ske på olika sätt. I denna studie ska två vägar lyftas fram: arbetet med olika projekt som finansieras av ESF och ett europeiskt nätverk där staden deltar.

ESF:s inflytande är av ekonomisk men även av mer substantiell natur. Dels är den en tillgång till extra resurser, och projektledarna kan bli tillsagda att söka pengar. ”Vi skulle ansöka om medel från Europeiska socialfonden för att kunna delfinansiera projektet, för att ha råd med det” (Int3). Men ESF ansökningar genererar också diskussioner kring vilka projekt man vill och kan ansöka om. Lite tillspetsat ställs frågan om det är behovet som avgör en ansökan, eller är det utlysningen och möjligheten att kunna få medel som avgör för vilka projekt som skissas. Det betonas att

⁸ En särskild insats för att utveckla verksamheter i olika områden.

”[V]i försöker för det första utgå från våra egna behov. Vad är det vi behöver utveckla? Och sedan försöka se är det här någonting som stämmer med de prioriteringar som ligger för fonderna. Och där vi tror att här skulle vi vara betjänta av att ha ett utvecklingsprojekt under tre år ...”. ”Är det dessutom en prioriterad grupp och en prioriterad inriktning så försöker vi jobba mot ett ESF-projekt. För det ger ju också förvaltningen stöd för utvecklingsarbeten. För vi har ju inte några stora utvecklingspotter i ordinarie verksamhet utan det här blir ju då ett sätt för att få stöd för utvecklingsarbete” (Int2).

Men man är också medveten om att projekten måste anpassas till fondernas kriterier. ”Om vi tar det här med ungdomar så var det ett uppdrag i budget. Vi visste att det här behövde vi göra och vi hade i uppdrag att göra det. Det var också en prioriterad grupp av socialfonden. Det vi gjorde var att vi tittade på vad vi behövde göra men sen under resans gång så tittade vi också naturligtvis på vad är kriterierna då? I den meningen blir det ju ändå så att man försöker hitta ett sätt att hålla kvar vid det vi behöver göra men ändå så att det passar in i det regelverk som gäller för socialfonden. Lite skruvande blir det ju naturligtvis så att det fungerar. Men vi har försökt vara väldigt tydliga med att vi inte ska starta några andra projekt än de som vi skulle vilja göra i alla fall” (Int2). Spänningen mellan ESF:s krav och problematiken man vill jobba med blev särskilt tydliga i ett projekt riktade mot ungdomar. ”ESF säger så här: ungdomar som går i de här projekten ska gå där på heltid. Har vi då ungdomar som inte kan praktisera på heltid så får de inte vara med i projektet. Om en kille t. ex bara kan praktisera 70 procent av hundra och inte vara med i projektet, han får praktisera 70 procent och sedan får han göra någonting annat 30 procent” (Int3) ”men till ESF så får vi ändå säga att titta här, här har vi individuella uppgifter till den här ungdomen på 100 procent. För att annars så avbryter de insatsen och vi har redan i vårt projekt ganska mycket avbrott” (Int3). Spänningen upplevs dock snarare beror på det svenska ESF-rådet än EU-regler, ”jag tror det handlar mycket om hur ESF-rådet i olika länder är, alltså hur strikta de är” (Int3).

Sedan har de politiska prioriteringarna en annan baksida; främst för andra nya aktörer. Även om programkriterierna inom det svenska socialfondsprogrammet talar om innovativ verksamhet och betydelsen av att involvera nya aktörer, så har föreningar problem med att få igenom ansökningar. Den problembild föreningarna vill jobba med stämmer inte alltid överens med de

politiskt prioriterade frågorna. ”En viss motsättning ligger i det här för att den dialogen mellan de politiska prioriteringarna och vad föreningslivet tycker att de vill bidra med är inte så tydligt” (Int2).

När det gäller nätverket EUROCITIES-NLAO (Network of Local Authorities Observatories) så utgör EU-policyn en ram. De enskilda städerna som deltar i nätverket har möjlighet att själva lyfta upp tema som är intressanta för det egna lokala sammanhanget efter en avstämning med EUROCITIES. Alla länder väljer olika fokus, men det finns en dialog mellan länderna och projektdeltagarna tar del av varandras seminarier för att informera om den egna verksamheten. T.ex. höll Rotterdam och Köpenhamn i ett par workshops på ett seminarium anordnat av Stockholm stad. Men inflytande går inte bara från EU-nivå till den nationella eller lokala nivån utan sker också från den lokala till den europeiska nivån. Å ena sidan rör det sig om ett slags beställningsjobb. EU-kommissionen har ett intresse av att få mer information om hur man arbetar på lokal nivå inom området ”aktiv inkludering. Å andra sidan finns det ett stort intresse från städerna att lyfta frågor man själv vill driva och man kanske inte får gehör på nationell nivå till EU-nivå.

3. EU-dimension i arbetsprocesserna

I vilken mån en EU-dimension finns med i projektens arbetsprocesser varierar starkt mellan projekten. Mest uttryckligen finns denna dimension i NLAO och Transnet, mindre uttryckligen för Filur och merit.nu. Oavsett detta är det dock intressant att utröna om kunskap från EU-samarbeten sprids eller spiller över till projekt som inte har ett omedelbart EU-perspektiv.

I EUROCITIES–NLAO arbete med att kartlägga lokala strategier för att främja aktiv inkludering av personer som står längst från arbetsmarknaden författade Stockholm stad två rapporter. Den första handlade om boende, den andra om arbetsmarknad/sysselsättning. EUROCITIES producerade sedan en gemensam rapport om både boende och sysselsättning för alla städer. Den övergripande rapporten sammanfattade de mest intressanta aspekterna från de lokala rapporterna, lyfte fram goda exempel och speciella svårigheter samt utmaningar som stora städer upplever. I början av projektet hölls regelbundna möten med projektledarna i de olika städerna genom telefonkonferenser. Målsättningen med telefonkonferenserna var att klargöra disposition,

begrepp, diskutera tolkningar etc. i de rapporter som skrevs i respektive stad. Dessa telefonmöten gav också den centrala projektledningen på EUROCITIES en möjlighet att styra och kontrollera arbetets gång. Arbetssättet stramades upp en del i samband med att vissa länder inte kom in med information och kvalitetsbrister i de nationella produkterna. Arbetsprocesserna förenklades något och rapporterna förkortades, samtidigt infördes en lättare version av kollegial granskning.

Personalen från Stockholms stad har tack vare NLAO-projektet vid flera tillfällen fått möjlighet att i olika EU-sammanhang få presentera och diskutera stadens arbete. Generellt kan dessa tillfällen användas på en rad olika sätt, dels finns det möjlighet att påverka EU-policy i viss utsträckning genom att lyfta frågor och områden som anses som viktiga och dels kan stadens medarbetare hålla sig uppdaterade och förberedda på vad som händer på EU-nivå och på vad som kan komma att hända framöver.

I FILUR projektet deltar ungdomarna tre månader på heltid i ett program. Detta börjar med en fördjupad intervju som följs av gruppaktiviteter och individuella samtal under 8 veckor. Sista månaden i FILUR har man möjlighet att ”prova på ett jobb” genom en praktik inom ett yrkesområde som man är intresserad av och även inleda kontakt med en mentor som man får behålla under ett år. Mentorskapet fortsätter oavsett om man jobbar eller studerar. Varje deltagare får ett individuellt schema. I projektet ingår inga transnationella aktiviteter, projektledarna får dock genom ESF information om liknande projekt i andra länder. Studiebesök eller kontakt med andra länder sker i detta projekt snarare som bi-effekt av det tilltagande intresset för internationella kontakter.

I motsats till Filur ingår transnationella aktiviteter i Merit-projektet. Genom EUROCITIES-projektet ”Evidence Based Policies in Practice” har utbildningsförvaltningen ett samarbete med bl. a. Antwerpen kring hur staden hanterar utmaningen Youth at Risk. I budgeten för 2010 har utbildningsförvaltningen uppdraget att tillsammans med socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen och de tre stadsdelsområdena i norr utveckla lokala yrkesutbildningar. Då en insats i Merit kommer vara att utveckla prova-på studier till yrkesutbildningar, följde projektledaren med på en studieresa till Antwerpen som utbildningsförvaltningen anordnade. Syftet med det transnationella inslaget var att utveckla en

gemensam förståelse för de berörda förvaltningarnas olika uppdrag kring unga arbetslösa. Enligt projektansökan ska projektet ha ett samarbete med TAMU-skolan i Danmark. Detta visade sig dock vara problematiskt, kontakten kom helt enkelt inte tillstånd. Ett annat samarbete inleddes med Skottland. Detta kom tillstånd genom ett studiebesök till Skottland av en projektledare inom ramen för EU:s Leonardoprogram⁹. Ett av studiebesöken gick till en förort till Edinburgh där man tittade på det uppsökande arbete som bedrevs genom bl. a. dörrknackning och riktade informationsinsatser för ungdomar. Goda resultat nåddes när det gäller att få kontakt med ungdomarna, att inhämta och sprida information och allmänt öka delaktighet och aktivitet från medborgarna. Efter studiebesöket i Skottland anordnades en workshop i Stockholm där personal från Skottland närvarade och beskrev sina arbetsmetoder för personal från Stadsdelar, Jobbtorg och Arbetsförmedlingar. Stort intresse har visats från kollegor i Skottland att få fortlöpande information om merit.nu och ett fortsatt samarbete planeras.

Ett annorlunda projekt är Transnet. Projektet syftar till en kompetenshöjning för personal genom ett utbyte av erfarenheter med transnationella partners över en period på 2 år och har som mål att ha långsiktig inverkan på pågående verksamheter och utvecklingsprojekt. Nästan 300 personer inom Jobbtorg ska delta i 8 resor. Kontakter mellan projektdeltagare och kollegor hos projektpartners ska etableras och besök till Stockholm från projektpartners ska genomföras. I Stockholm ska därtill workshops och seminarier genomföras och en handbok med resultaten från projektet med verksamhetsnära rekommendationer produceras och spridas. All Jobbtorgspersonal ska ha deltagit i någon del av projektet. Projektet ska leda till kompetenshöjning när det gäller samarbete med arbetsgivare, språk och integration, samverkan mellan myndigheter och aspirantens motivation.

4. Spridningsprocesser och påverkan

Spridningsprocesser, attityder mot EU-policy, hinder och problem vid mottagandet av EU-policy

Spridning av resultat eller så kallade best practice är en av de centrala dimensionerna av den öppna samordningsmetoden. Hur spridningen av en idé eller kunskap går till och hur framgångsrik spridningen är beror både på sändaren och på mottagaren samt på kontexten.

⁹ Ett program som lanserades av EU 1995. Leonardo är inriktat på de behov som de har som är engagerade i yrkesutbildning – både de som undervisar och de som utbildar sig – och har som syfte att hjälpa europeiska medborgare att skaffa sig nya färdigheter, kunskaper och kvalifikationer.

Sändaren är i vårt fall NLAO och EUROCITIES. EUROCITIES ger konkret hjälp i hur man inom NLAO (och då lokalt i de enskilda länderna) ska arbeta med förmedling av erfarenheter i form av rapporter, seminarier och deltagande av relevanta aktörer. Alla rapporter har t.ex. presenterats i Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden i Stockholm stad. Vid starten av projektet och i samband med varje rapport/tema har ett seminarium hållits för att diskutera ämnet, sprida information och i vissa fall validera rapporterna. Seminarierna har samlat omkring 40-50 deltagare; till och med nästan 100 deltagare vid det senaste seminariet i september 2012. Det ökade antalet deltagare kan vara ett tecken på att projektledningen över tid har blivit bättre på att anpassa seminariernas teman till akuta ämnen i staden. Hösten 2011 anordnades ett seminarium om skolavhopp vilket lockade 70 deltagare och hösten 2012 om inkludering på arbetsmarknaden av funktionsnedsatta och då deltog 100 personer. Vid varje seminarium har europeisk, nationell (statliga verk och departement) och lokal nivå (Stockholm, Göteborg och Malmö) varit representerade. Även universitet och högskolor samt ideella organisationer har deltagit. En ambition från EUROCITIES sida har varit just att ha en medverkan från alla nivåer och sektorer för att belysa problem och utmaningar från flera perspektiv.

Budskapet som Transnet utsänder har ett något speciellt upplägg i och med att personalen ska träffa kollegor utomlands men inte ska komma hem med idéer som man sedan vill implementera. Man är väldigt noga med att personalen ska lära sig något men ”inte ska komma hem med facit, det är inte uppdraget”. Målet är främst kompetenshöjning, men även långsiktig verksamhetsutveckling. Projektledning är medveten om att det kan skapa problem och är noga med att betona att man ”utbildar cheferna om hur de sedan tar hand om personalen som kommer hem, vad gör vi med personal som är inspirerad” (Int4).

När det gäller mottagaren och kontexten så är det viktigt att framhäva att attityden mot EU-policy inom förvaltningen beskrivs som något avvaktande. ”Det är svårt att sprida den här typen av arbete i en organisation som har sina kärnfrågor och kanske inte riktigt prioriterar EU-frågor som kan upplevas som relativt teoretiskt.” (Int1). Flera tjänstemän noterar att det tar tid. I Stockholm var det ändå lättare än i mindre städer. Här ”finns departementen och forskare och så” (Int1).

Dessutom är EU-frågor helt enkelt mer förankrade i vissa städer/länder. Intresset i förvaltningen

är dock fortfarande beroende på enskilda personer och kan stå och falla med intresset hos enskilda. För att få med fler från förvaltningen blev det nödvändigt att förankra konceptet av ”aktiv inkludering av människor som är utestängda från arbetsmarknaden¹⁰” till aktuella frågor i förvaltningen. ”Vi har börjat att mer lyfta frågor som är aktuella i staden, det är ett sätt att locka fler personer att komma och vara delaktiga”. ”Man visar på att det här kan ingå i något större, och det finns andra städer som har liknande problem att få in den europeiska dimensionen på samma gång. Det har ju visat sig att man tycker det är jättespännande att då höra hur man jobbar i andra städer, det är verkligen det som har varit mervärdet för dom seminarierna.” (Int1).

En annan attityd kännetecknar övertygelsen att vi har kommit mycket längre än andra länder. Sverige har ingenting att lära sig av andra utan ”[H]är känner vi att vi kan bidra snarare” (Int2). Bilden problematiseras dock ”när vi var i Antwerpen så var vi och besökte en skola och då tyckte man i många avseenden att vi hade kommit längre i arbetet med ungdomarna. Sedan var vi på en skola och där var det en man som jagade skolkare. Och det tyckte jag var väldigt modernt alltså nytt medan de i många andra avseenden var långt efter. Och då tänkte jag synen på sin egen bild över vad man gör kan förändras och att man då kanske genom att titta på andra, att man ibland ska titta på länder som... När man pratar om internationellt samarbete så säger ofta en förvaltning eller annat att vi kan ju inte åka till Polen eller till Afrika därför att där vet vi att de är långt efter. Men på vilket sätt ligger de efter? Därför att jag tror verkligen att åka till ett land som i vissa avseenden kanske är efter så kan man alltid hitta något som man kan lära sig av. Därför att utveckling inte är rakt upp och jag tror att man har nytta av det” (Int3).

Det finns tecken på att information om EU-projekt och nätverk inte alltid sprids inom förvaltningen. Bland vissa i personalgruppen (handläggare som jobbar med projekt) uttrycktes ett lätt missnöje med att man inte vet något om NLAO utan att kunskap och erfarenheter stannar bland de involverade (Int3). Det finns en risk att kunskapen inte når de som jobbar med klienter och som faktiskt kunde dra nytta av ny kunskap i det praktiska arbetet, kunskap stannar istället bland dem som arbetar på policynivån. Utskick av NLAO:s nyhetsbrev till enbart de som är involverade bekräftar bilden av en exklusiv spridningsstrategi. Bland personal som jobbar inom

¹⁰ Begreppet aktive inkludering syftar till en strategi som lanserades av EU2006, se COM (2006)

NLAO är man medveten om problemet. Det upplevs som ”svårt att hitta strategier för att sprida NLAO inom förvaltningen och staden.” Det är svårt ”att identifiera för vilka det är av intresse eftersom projektet håller sig på en policynivå och inte är speciellt konkret” (Int1) .

Kopplat till missnöjet kom en allmän osäkerhet och en önskan om mer hjälp och stöd med internationella kontakter fram i intervjuerna. Tjänstemännen är övertygade att internationella kontakter skulle gynna den egna verksamheten, men man vet inte hur man ska få tag på bra samarbetspartner. ”Ja absolut! Jag tänker att om vi hade haft transnationalitet som ett krav, hade det ställt krav på att leta samverkningsspartner utomlands. Jag tänker också att det behöver vara så tydliga riktlinjer, så här ska samarbetet se ut och att man också kan få stöd från ESF, de här projekten finns som kan vara vettiga att samarbeta med. För jag tänker hur ska du och jag veta vilka projekt som är lämpliga att samarbeta med” (Int3).

En annan kritikpunkt som nämndes rör steget från lärande till policyförändring. Det är inte givet och kanske inte alltid önskat att studiebesök och erfarenheter från andra länder ska leda till en ändring på hemmaplan. En grupp handläggare var på studiebesök i Birmingham och gick en utbildning i en särskild metod. Entusiasmen verkar ha varit stor och intresset i att implementera delar av metoden i den egna verksamheten yttrades. Handläggarna uppfattade dock att man inte fick gehör för det man lärde sig (Int3). Enligt en av intervjuparterna berodde det mer på olyckliga omständigheter eftersom en översyn över arbetet på arbetsmarknadsavdelningen pågick samtidigt. Det blev helt enkelt för mycket. Tankesättet att ”många medarbetare ska kunna få vara ute och titta på motsvarande verksamheter i andra länder för att få influenser och för att få tips och idéer för det egna utvecklingsarbetet och att också hitta ett bättre sätt att ta tillvara på det när kommer tillbaka” finns dock kvar och införlivades i ett nytt projekt (Transnet). Andra projekt lyckades bättre med att inlemma den nyfunna kunskapen. ”Sen har de inom ramen för SFI vet jag tagit upp, när de fick tillbaka rapporten där det stod att i Sverige jobbar man ovanligt lite med brukarorganisationer och man hade lite synpunkter på det här utifrån Europa. Det vet jag att projektledaren har tagit upp med sin personal och hur man ska se på det och den svenska kontexten och vad innebär det för oss eftersom vi jobbar på ett lite annorlunda sätt” (Int2). Sättet att hantera nya idéer, lärdomar och resultat från granskningsprocedurer verkar m.a.o. vara en lärdomsprocess i sig.

En annan punkt rörande mottagaren är handläggarnas roll och deras identitet som professionella. Det finns en allmän överensstämmelse om de positiva effekterna med EU-kontakter och om den utvecklande och stimulerande sidan för handläggarna personligen. Det gäller då både att få inspiration och kunskap om nya arbetssätt men även om hur det sociala arbete är organiserat i olika välfärdsstater (vilka professionella grupper som arbetar med vilka klienter, vilka frågor som är aktuella i andra länder, vilken syn man har på sociala problem och eventuella lösningar etc.). Med tanke på det begränsade utbudet av systematiska arbetssätt i arbetet med t.ex. försörjningsstöds-klienter kan det tänkas att dessa kontakter fyller ett viktigt tomrum. Bland vissa eftersöks uttryckligen hjälp med etableringen av sådana kontakter. På frågan om det på ett professionellt plan är en merit att jobba med EU-frågor blir handläggarna snarare tveksamma. ”Men om man ska se på det objektivt så är jag inte helt säker på att det är en merit, det beror nog lite på var man sen frågar ” (Int1).

Ett strukturellt problem som nämndes flera gånger är den starka politiska styrning av verksamheterna i Sverige. ”Men det som är svårt det är ju att det vi prioriterar och det vi ska satsa på är väldigt mycket politiskt styrt utifrån inte bara nationell nivå utan också väldigt mycket kommunal nivå. Som ju gör att det som vi ska ta med oss hem är ju snarare influenser av att det finns andra sätt att tänka” (Int2). ”Vi kan ju inte ens implementera en verksamhet från Malmö rakt av till Stockholm för att vi har olika styrningar och olika prioriteringar och olika ekonomiska förutsättningar. Det är det jag menar med att jag tycker att vi har blivit bättre med tiden på att försöka leta oss fram bland snårskogen av regelverk ner till vad är det ändå som är lika och som vi skulle kunna titta på” (Int2). Under hösten 2010 utredde NLAO-projektet situationen och förutsättningarna för den sociala ekonomin i fem av nätverkets tio städer. Bland tjänstemän i Stockholm har det funnits stort intresse för den sociala ekonomin men det politiska stödet har saknats. ”Men sen är det ju också så att vissa av de bra idéerna i andra länder kan man inte ta in här, en sån svårighet har varit det här med den sociala ekonomin. Vi har ju skrivit en rapport om den sociala ekonomin och andra städer hade även seminarium om social ekonomi då valde vi att inte ha de,, för att vi kände inget politiskt stöd för sociala ekonomin. Det finns inte den uppvaktningen det blev bara konstigt att hålla ett seminarium kring social ekonomi när det ändå inte finns något politiskt stöd för att vi ska jobba med den frågan. Det är ju en svårighet, den

frågan är jättestor i andra europeiska länder” (Int1). Sociala krav på upphandlingar är ett annat stort ämne i andra länder, men inte heller här finns det något politiskt intresse i Stockholm stad.

Påverkan: nya metoder eller arbetssätt?

När det gäller metoder eller arbetssätt mer allmänt, är det svårt att sätta fingret på om det är nätverket och EU-policyn eller om det är allmänna trender mot t.ex. integrering av olika tjänster som diskuteras mycket.

Om samarbetet inspirerar till nya modeller och metoder i det sociala arbetet i Stockholms stad är förstås en svår fråga. Först och främst betonas från alla intervjupartner att ”åker runt vidga perspektivet” och att ”influenserna och påverkan och att man ser hur man kan göra på andra sätt påverkar ens eget utvecklingsarbete” (Int2). Ändå är det så att samarbetet över gränser bidrar till nya metoder. I NLAO-projektets första rapport om hur Stockholm arbetar med boende för utsatta grupper i staden föreslogs att prova Bostad Först-modellen som komplement till boendetrappan. Logiken i boendetrappan är att klienten får mycket stöd i början för att bli drogfri och lära sig att bo. Allt eftersom individen kvalificerar sig för ett mer självständigt boende kan personen klättra upp i trappan mot ett eget boende. Bostad Först-modellen däremot sätter boendet först. Principen är att en hemlös person har svårt att bli drogfri och ta tag i sina problem när denne inte vet vart hon/han ska sova den kommande natten. I samband med att NLAO-rapporten om boende presenterades väcktes ett stort intresse från politiskt håll i Stockholm inför att prova Bostad Först-modellen. Ett halvår senare initierades ett BostadFörst- projekt som omfattar 15 klienter som numer bor självständigt i lägenheter som de kommunala bostadsbolagen kunnat erbjuda.

Utöver själva arbetet med NLAO-produkterna (rapporten, seminarier) finns det en del bi-effekter. Olika personer inom staden fick möjlighet att delta i europeiska sammanhang och möten. Dessa kan ses som en kompetensutveckling och som en informationskälla. Vidare framtog utvecklingsenheten en lärandeform för kollegialt lärande som kallas för MUST (Mutual Study visits). Metoden är tydligt inspirerad av OMC och riktar sig till handläggare i alla stadsdelar. Handläggarna kan ansöka om medel till studieresor inom FoU. Men även annan information sprids genom nätverket som t.ex. förfrågningar av städer om deltagandet i enskilda projekt. Stockholms stad har varit med om två stora peer-reviews under 2012, även detta ett

EUROCITIES initiativ som handlar om att utbyta erfarenheter (Int2). Ungdomskonsulenterna deltog i en konferens om ungdomar och utanförskap anordnad av EUROCITIES. Projektledaren från Jobbtorg gick en utbildning i mentorskap tillsammans med en grupp representanter från samtliga Jobbtorg i Birmingham. Birmingham stad har sedan ett antal år framgångsrikt arbetat med att få företag att ta emot en arbetslös ungdom som ”lärling” under 2 år. Därtill kom gemensamma projektansökningar mellan städerna i nätverket. Projektet Transnet bygger explicit på ett transnationellt utbyte med kollegor i Europa.

Påverkan och mekanismer

Den övergripande frågeställningen i denna studie är om EU-nivån påverkar det sociala arbetet i Stockholms stad. Av intresse är främst den öppna samordningsmetoden och den Europeiska socialfonden. Frågan är vilken roll några av de tidigare nämnda mekanismer bakom påverkan spelar samt vilka problem eller hinder som identifierats. Mekanismer som tas upp är kollegial granskning, socialisering och ömsesidig lärande. Men först sker en närmare granskning av påverkan där utgångspunkten är distinktionen mellan substantiell och processuell påverkan. Även här ska hinder och problem analyseras.

Påverkan

En central fråga i denna studie är om EU-nivån på något sätt inspirerar till nya arbetssätt, d.v.s om nya idéer eller metoder importeras på grund av EU-samarbetet. Man får förstås ha i åtanke att socialtjänstens arbete i alla tider har utförts i ett kontinuerligt föränderligt samhälle där EU bara utgör en (relativt ny) aktör. Förekomsten och utbredningen av olika sociala problem har alltid ändrats över tid, nya problem som inte tidigare fanns eller uppmärksammats dyker upp och andra förlorar i aktualitet (Minas 2008). Som tidigare nämnts finns också en generell trend mot internationalisering som kan vara svår att isolera från det inflytande den öppna samordningsmetoden eller ESF har. Intervjuerna visade dock på en del intressanta resultat som pekar på inflytande på social och arbetsmarknadspolitikens innehåll (substantiell påverkan) och processer (processuell påverkan).

Substantiell påverkan

Substantiell påverkan innebär att någon form av inflytande när det gäller verksamhetens innehåll har skett. En fråga är här vilka idéer som leder till förändring och vilka som inte gör det. En avgörande aspekt för filtreringen av nya idéer är arbetets kontext, framförallt stadens politiska prioriteringar. Sammanfaller nya idéer med den politiska dagordningen, som verkar har varit fallet med hemlöshetsfrågan, är oddsen mycket bättre att ett nytt arbetssätt anses som intressant för den egna verksamheten än när det gäller frågor som inte finns med på dagordningen. Det första var fallet med Bostad Först-modellen som presenterades i en NLAO-rapport och fick ett mycket positivt mottagande från politiskt håll. Modellen blev senare också implementerad i stadens verksamhet. Bostads Först-modellen är då ett mycket konkret exempel på hur den öppna samordningsmetoden gjort avtryck på den lokala verksamheten i Stockholms stad. Mindre intresse från politiskt håll fanns det däremot när det gäller ämnen som social ekonomi eller sociala krav vid upphandlingar. Tjänstemän från den svenska NLAO-verksamheten valde då att inte ordna seminarier kring ämnena i Sverige, trots ett stort intresse och engagemang för dessa frågor runt om i Europa.

Ett annat exempel på konkret påverkan som direkt kan härledas till EU-samarbetet är lärandeform för kollegial granskning MUST som ger personalen möjlighet till studieresor utomlands. MUST är tydligt inspirerat av den öppna samordningsmetoden.

Kontexten är dock inte enbart den politiska styrningen utan också arbetsledningen. Det finns en bestämd vilja att ha kontroll över vilka idéer och på vilket sätt de tillåts påverka verksamheten. Substantiella förändringar är välkomna, t.ex. i form av personalens kompetenshöjning och mer långsiktigt utvecklingsarbete. Men arbetsledningen vill ha kontroll. Den ovan nämnda studieresan till Storbritannien är ett exempel på att arbetsledningen satte stopp för personalens önskemål att implementera en del idéer i den egna verksamheten. Ledningen poängterade att man inte var mot idéerna men att tidpunkten inte var lämplig. Vid ett annat tillfälle arbetade man aktivt med den nyvunna kunskapen och vad den kunde innebära för det egna arbetet. I princip verkar dock ledningen förstå att transnationella kontakter kan få en egen dynamik som det gäller att hantera. I t.ex. Transnet-projektet utbildas chefer speciellt i hur man hanterar personalen som kommer tillbaka från studieresor.

En mer indirekt inverkan av EU på den lokala verksamheten mer generellt finns genom att personalen vidgar sina vyer och låter det egna utvecklingsarbetet påverkas.

Processuell påverkan

Processuell påverkan ställer besluts- och arbetsprocesser i fokus, framförallt samverkan mellan aktörer på olika administrativa och politiska nivåer. Även om den öppna samordningsmetoden inte inverkar direkt på beslutsprocesser så ligger dock arbets- och samverkansprocedurer till grund för beslutsfattandet. Här är det igen NLAO som sticker ut. Nätverket kan utöva processuell inverkan genom att bl.a. skriva rapporter som involverar olika myndigheter, universitet etc.; anordna seminarier med aktörer från nationell, regional och lokal nivå samt presentera rapporterna i Stockholm stad.

Det ovan nämnda MUST är lika mycket en substantiell som en processuell påverkan genom att det introducerades kollegial granskning som metod inom Stockholms stad. Ytterligare en form av processuell påverkan är strategin att lyfta idéer som är aktuella för staden och bädda in de i EU-frågor (t.ex. aktiv inkludering) för att väcka intresset hos flera i personalgruppen för EU-frågor. En följd av processuell påverkan kan då vara en substantiell påverkan.

Även Jacobsson och Johansson (2006) fann en processuell påverkan av den öppna samordningsmetoden när de undersökte hur sociala frivilliga organisationer använde samordningsmetoden som en resurs i förhandlingar med nationella aktörer. De slår dock fast att samordningsmetoden enbart har haft processuell påverkan, ett inflytande på politikens innehåll var däremot inte att skönja.

Hinder vid substantiell och processuell påverkan

Flera aspekter som försvårar påverkan från EU till den lokala nivån kom fram under intervjun. En första aspekt är en generell attityd mot EU-politik som i stora drag kan beskrivas som avvaktande. Personalen är inte säkert på vad EU-nivån bidrar med till det egna arbetet och hur man ska förhålla sig till denna nivå. Kopplat till denna avvaktande hållning finns en viss osäkerhet i hur man får tillgång till mer information. Flera tjänstemän uttryckte behov av hjälp med att hitta samarbetspartner utomlands. Engagemanget i EU-frågor är vidare mycket beroende på enstaka eldsjälar. Från ett professionellt perspektiv råder det också en del osäkerhet om arbetet med EU-frågor är lönsamt för den egna karriären. Liknande signaler fann Tallberg m.fl. (2010) när det gäller svenskar som sökte sig till Bryssel. Medan de var borta glömdes de ofta bort av sina hemorganisationer och de som återvänder har svårt att utnyttja och sprida sina kunskaper om EU-arbetet.

En annan attityd kännetecknas snarare av hållningen att man i Sverige har kommit så mycket längre och att man inte ha så mycket nytta av kontakter med andra länder. Attityden att det sociala skyddssystemet i Sverige är bättre utvecklat än i de flesta andra europeiska länder och att vi i Sverige därför inte har så mycket att lära oss av utbyte med andra länder har även framkommit i andra studier (e.g. Jacobsson 2005). Attityden är dock i denna studie förenat med en viss ödmjukhet och medvetenhet om att bilden inte är så enkel.

På ett mer strukturellt plan ligger den politiska styrningen från stadens politiker som bromsar anpassning av nya idéer till det lokala arbetet. Detta uppfattas som ett problem som dock ej är unikt för EU-inflytande utan gäller lika mycket för intressanta arbetssätt som utvecklats i andra Svenska städer. Arbetsledningen som vill styra upptagning av nya influenser diskuterades redan ovan.

Mekanismer bakom påverkan

Överlag är ömsesidigt lärande den dominerande mekanismen bakom påverkan; vilket gäller alla tre former av lärande. Både Transnet-projektet och Merit syftar till att främja lärande av och med varandra. Gemensamma möten med tjänstemän i andra länder eller presentationer av den egna verksamheten på konferenser är några exempel för denna mekanism. Lärande av varandra är dock nästintill omöjligt att separera från reflexivt lärande. Kontakten med verksamheter i andra

länder fungerar som ögonöppnare och stimulerar till eftertanke. Föreställningen att man i Sverige ligger långt före andra länder får ibland revideras.

Det finns dock tydliga skillnader mellan projekten och vilka mekanismer som kan identifieras; framförallt mellan NLAO som initierats av kommissionen och är en del av EU-konstruktionen och de lokala nationella projekten som finansieras av ESF. NLAO använder sig på ett mycket systematiskt sätt av flera mekanismer samtidigt. Det arbetas med gruppträck, socialisering och ömsesidig lärande. Socialisering är mycket tydlig framförallt i början av projektet där regelbundna telefonkonferenser hölls för att diskutera begreppsapparaten och dess användning på lokal nivå. Begreppen som cirkulerar i EU-sammanhang kan upplevas som komplicerade och byråkratiska och dess användning och tolkning är inte självklart. Telefonkonferenserna gav EUROCIITIES ledningen då möjlighet att starta en process av inkorporering av EU-begrepp på lokal nivå, dvs. en socialisering ägde rum. Handläggarna visste i början av projektet inte vad OMC eller aktiv inkludering stod för, idag används dessa begrepp dock med stor självklarhet. Gruppträck blir synligt i pressen på de individuella länderna att regelbundet inkomma med olika typer av produkter. När det gäller ömsesidigt lärande är alla tre typer relevanta inom NLAO: lärande av och med varandra och inte minst reflektera och fundera kring den egna verksamhetens styrkor och svagheter ingår i projektets spridningsmekanismer. Rapporter kring gemensamma frågeställningar ska stimulera omedelbara jämförelser kring vad som fungerar under vilka förhållanden. Intressant är att socialisering som spridningsmekanismen sedan används även internt inom förvaltningen för att föra kunskapen vidare (form av proceduell effekt, se ovan i fallet med MUST).

En annan distinktion är den mellan indirekt och direkt lärande. Sker direkt lärande genom NLAO, så sker indirekt lärande främst genom ESF:s finansiering av lokala projekt. Fonderna ses som en välbehövlig källa till extra resurser. Transnationella inslag i vissa projekt ses som positivt men är inte den främsta drivkraften bakom ansökan. Det är dock inte enbart genom transnationella inslag påverkan kan ske utan minst lika mycket genom specifika krav på projektens upplägg; d.v.s. genom att projekten definierar målgruppen, har krav på deltagandet osv.. Det vill säga inflytande från EU-nivån kommer snarare som bi-effekt. Filur projektet inkluderar inte transnationella inslag och EU-inflytande är här minimalt eller mycket indirekt. I den mån internationella

kontakter uppstår sker detta främst genom liknande projekt som man får del av via ESF:s hemsida.

Problem med mekanismer: exklusivitet, osäkerhet, vad gör man med den nyfunna kunskapen

Mekanismerna fungerar dock inte problemfritt och olika konflikter och spänningar kom fram under intervjuerna. Exklusivitet i information och kunskap om EU-projekt är en första konflikt. Det pyr ett missnöje med att kunskapen om projekt i andra EU-länder och information om t.ex. evenemang och konferenser inte sprids inom förvaltningen utan stannar bland de redan involverade. Tjänstemännen som arbetar i direktkontakt med klienter vill komma åt informationen och kunskapen och använder sig av denna men känner sig exkluderade. Man är medveten om problemet men det finns en viss osäkerhet hur man kan nå de som är intresserade. Det är ett tecken på att mekanismerna inte fungerar som de skulle kunna göra men det är också ett tecken på ett större intresse bland tjänstemännen. Bland de intervjuade finns en attityd till kunskap om EU som präglas av osäkerhet och nyfickenhet. Man är intresserad av kunskapen och tror av EU-perspektivet kan tillföra någonting till den egna verksamheten men vet inte riktigt hur man ska komma åt det. Det är ett tydligt tecken på att socialiseringen bara delvis har lyckats. Interesse är väckt men konkreta verktyg för hur man kan leta fram kunskap finns inte. Strategin kan också tolkas på ett annat sätt. Man låter personalen ta del av den allmänna trenden mot internationalisering genom att ordna studiebesök och liknande evenemang men vill inte riskera större krav och entusiasm från personalens sida på att implementera nya idéer i den pågående verksamheten. Det kan vara en svår balansgång. Problematiken leder till en tredje fråga, nämligen vad göra med den nyvunna kunskapen och hur ta steget från policy learning till policy change. Erfarenheter från ett tidigare projekt visade att en studieresa resulterade i stor entusiasm bland personalen och konkreta idéer som man ville omsätta i den egna verksamheten. Behov av strategier och mekanismer för att samla, analysera och bearbeta ny kunskap på ett konstruktivt sätt bör vara lärdomen av denna erfarenhet.

Utblick

Avsikten med denna studie har varit att undersöka om och på vilket sätt den öppna samordningsmetoden och den Europeiska socialfonden påverkar det sociala arbetet i Stockholms stad. Analysen har omfattat i vilken mån EU:s inflytande leder till omprövning av tidigare

arbetssätt och till etablering av nya modeller i det lokala arbetet med sociala och arbetsmarknadsfrågor. Vilka hinder och möjligheter för spridningen av europeisk inflytande som finns och vad inflytandet innebär för de professionellas yrkesroll och identitet. Inflytande från EU-håll diskuterades i termer av lärande och mekanismer bakom dessa.

Resultat ska dock tolkas med försiktighet. Enbart ett fåtal tjänstemän intervjuades, och de flesta av dessa var involverade i transnationellt arbetet. Ett annat urval av intervjupersoner skulle kunna visa en annan bild. Men studien är även rumsligt begränsad till huvudstaden. Internationella kontakter är antagligen här mer påtagliga och vanligt än i andra delar av landet vilket kan resultera i en större öppenhet mot influenser utifrån. För det andra är studien begränsad till ett speciellt politikområde. Detta må vara av betydelse eftersom metodutvecklingen i arbetet med försörjningsstöd är tämligen bristfällig och systematiska arbetssätt lyser med sin frånvaro. Nyfikenhet eller kanske till och med behov för ny kunskap kan då vara större än i arbetsfält där tjänstemännen förfogar över fungerade redskap.

Tidigare studier har visat att statliga aktörer i olika typer av välfärdsstater enbart i liten utsträckning är benägna att öppna sig för inflytande från EU eller enbart när det sammanfaller med den egna politiska agendan (de la Porte och Pochet 2012). Vår studie pekar på en tydlig öppenhet för nya ideer på tjänstemanna nivå; det finns ett uttalat intresse och vilja att lära sig från andra länder. Lärande sker både på substantiell och på processuell nivå. Nya modeller influerade av den öppna samordningsmetoden infördes, men också sättet att arbeta påverkades. Som den dominerande mekanismen utpekades, i likhet med annan litteratur, ömsesidig lärande men även socialisering spelar en betydande roll. Risken att den nya kunskapen stannar bland en utvald grupp experter inom förvaltningen pekar på brister i spridningsmekanismer men kan också var ett tecken på otydlighet för hur uppskattat arbete med EU-frågor i förvaltningen egentligen är. Som i flera andra studier framkom det även nu att kunskap om EU-frågor inte nödvändigtvis anses som meriterande.

Vad betyder då inflytande av den öppna samordningsmetoden och europeiska socialfonden för det sociala arbetet på lokal nivå? Flera aspekter ska lyftas fram. Tillgång till resurser är den mest påtagliga. Resurser i form av finansiella medel från den Europeiska socialfonden innebär ett

välbehövligt tillskott till metodutveckling som i annat fall inte skulle kunna genomföras. Men minst lika betydelsefullt är resurser i form av kunskap och nätverk. De olika arenor som EU erbjuder ger möjlighet att lyfta frågeställningar som är betydelsefulla för det lokala sociala arbetet på en transnationell nivå. Det gör det möjligt att skapa allianser med lokala och regionala aktörer i andra länder, allianser som i längden kan leda till att den egna positionen förstärks även på hemmaplan. EU-arenor ger även möjlighet att skapa kanaler direkt till EU-aktörer (kommissionen) och därmed gå förbi den egna nationella nivån för att förmedla kunskap om den lokala situationen och dess behov. På längre sikt kan samarbetet mellan lokala tjänstemän i EU-nätverk och EU-projekt innebära att de professionellas position stärks. Möjlighet till ömsesidig lärande, dvs. att ta in kunskap och inte minst förmedla egna erfarenheter som anses viktiga och betydelsefulla i andra länder men även utöva inflytande direkt på EU-nivån kan förstärka den professionella identiteten. Bekräftelse kan upplevas som mycket betydelsefull för en profession som på hemmaplan ofta utsätts för kritik och får lite uppskattning.

EU-samarbetet kan också innebära att nya konfliktlinjer uppstår. Samarbetet kan skapa eller förstärka redan befintliga motsättningar mellan tjänstemän och den politiska styrningen men också mellan tjänstemän och den egna ledningen. Strategier kan behöva utvecklas för att hantera motsättningarna. Konfliktlinjerna kan dock också formuleras i positiva termer. De kan leda till att man ser över sina argument för eller mot vissa arbetsmetoder och prioriteringar och på det sättet ytterst förbättra metodutvecklingen.

Studien visade att EU-samarbetet innebär en möjlighet för kommissionen att utöva inflytande på lokal nivå. Detaljerade krav på hur ESF-projekt ska utformas, vilka målgrupper som prioriteras i programmen och hur arbetet i nätverk struktureras ger kommissionen konkreta möjligheter att introducera framförallt tankesätt och begrepp på lokal nivå. Spridning av nya metoder verkar däremot stöta på hinder i form av lokala politiska prioriteringar och arbetsledningen och endast implementeras när de överensstämmer med den egna politiska agendan. Läget kan dock se annorlunda ut i andra länder. I främst Öst- och Sydeuropa är de nationella och lokala finansiella resurserna mycket begränsade och ESF-medel utgör en viktig (eller den enda) källa för att stödja socialt utsatta grupper. EU-inflytande är då mycket större. För Stockholms stad räkning skulle man kunna sammanfatta resultaten av denna studie som att ett selektivt inflytande sker. Studien

kan på det sätt ses som ett tentativt svar mot kritiken mot den öppna samordningsmetoden som återfinns i påståenden om metodens meningslöshet, att dess effekter på medlemsländerna är ytterst begränsade och handlar snarare om en symbolisk demonstration.

Slutligen ska det betonas att den öppna samordningsmetoden och den europeiska socialfonden enbart är två faktorer bland många som påverkar det lokala sociala arbetet. Kunskap om nya arbetssätt och metoder förmedlas också genom andra kanaler som forskning, utbildning osv. De två undersökta instrument initierade av EU-kommissionen fungerar dock uppenbarligen som katalysator för att uppmuntra nya mönster för samarbete och kunskapsutbyte. I motsats till flera internationella studier som visar på svaga effekter av EU:s mjuka styrningsinstrument på nationell nivå verkar de däremot ha effekt på den lokala nivån.

Referenser

COM (2006). *Concerning a consultation on action at EU level to promote the active inclusion of the people furthest from the labor market*, COM(2006)44. Brussels. Commission of the European Communities.

de la Porte C och Pochet P (2012) Why and how (still) study the Open Method of Co-ordination (OMC)? *Journal of European Social Policy* (2012 22: 336)

de la Porte C och Al-Gailany Y (2011) *Case Study Denmark: Analyzing the Social OMCs*, European Commission Report (Lead Partner PPMI) Assessing the Effectiveness and the Impact of the Social OMC in Preparation of the New Cycle, p. 61.

ESF (2010) *Transnationellt projektsamarbete inom Socialfonden – en introduktion*. <http://www.esf.se/Documents/V%C3%A5ra%20program/Socialfonden/Om%20Socialfonden/Transnationellt%20samarbete/Transnationellt%20projektsamarbete.pdf>

ESF (2012) *Programkriterierna i Socialfondsprogrammet*. <http://www.esf.se/sv/vara-program/Socialfonden/Om-Socialfonden/> (nedladdat 21,12.2012)

Geyer R R (2000) *Exploring European Social Policy*. Cambridge. Polity Press

Grazioni P och Vink M P (2006) *Europeanization. New Research Agendas*. Basingstoke: Palgrave Macmillan

Hall P (1993) Policy Paradigm, Social Learning and the State: The case of Economic Policy in Britain. *Comparative Politics*, 3, 275-296

Hamel M-P och Vanhercke B (2008) The OMC and domestic social policymaking in Belgium and France: window dressing, one-way impact, or reciprocal influence? In Heidenreich, M., Zeitlin, J. (eds.), *Changing European Employment and Welfare Regimes: the Influence of the Open Method of Coordination on National Labour Market and Social Welfare Reforms*, Routledge, London.

Hartlapp M (2009) Learning about policy learning. Reflections on the European Employment Strategy, *European Integration online Papers* Special Issue 1, Vol. 13 (2009), Art. 7

Hecló H (1974) *Modern Social policies in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*, New Haven, Yale University Press.

Hemerijck A och Visser J (2003) *Policy learning in European Welfare States*. Unpublished manuscript, October 2003. <http://www.eucenter.wisc.edu/OMC/open12.html> (nedladdad november 21, 2012).

Jacobsson K (2005) Trying to Reform the "Best Pupils in the class"? The Open Method of Coordination in Sweden and Denmark, i Zeitlin J och Pochet P (eds) *The Open Method of Coordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*. P.I.E.-Peter Lang.

Jacobsson K och Johansson H (2001) *The Micro-Politics of the OMC process: NGO activities and the social inclusion process in Sweden*. Paper for presentation at the International Meetings on Law and Society in the 21st century, Humboldt University, Berlin, 25-28 July 2007. Panel: IRC Social Europe & CRN08 Europeanization of Welfare and Employment Law.

Jacobsson K, Johansson K M och Ekengren M (2001) *Mot en europeisk välfärdspolitik? Ny politik och nya samarbetsformer i EU*. SNS förlaget.

Kleinman M (2002) *A European Welfare State? European Union Social Policy in Context*. Palgrave Macmillan.

Larsson J (2008) *Den öppna samordningsmetoden. EU:s samordningsmetod av medlemsländernas Välfärdssystem*. Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2008:8

Leibfried S och Pierson P (2005) *Social Policy. Left to courts and markets?*, in Wallace H (red.), *Policy-making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 5th edition

Minas R (2008). Arbete med socialbidrag: Kontinuitet och förändring, i Bergmark Å, Minas R, Lundström T och Wiklund S. *Socialtjänsten i blickfånget – Organisation, resurser och insatser. Exempel från arbete med barn och ungdom, försörjningsstöd, missbruk*. Stockholm: Natur och Kultur.

Minas R (2009) Activation in integrated services? Bridging social and employment services in European countries, Working Paper/Institute for Futures Studies; 2009:11

Powell W, Gammal D och Simard C (2005) Close encounters: the circulation and reception of managerial practices in the San Francisco Bay Area Nonprofit Community, in Czarnaiwska B and Sevón G (eds) *Global ideas. How ideas, objects and practices travel in the global economy*. Liber & Copenhagen Business School Press.

SKL (2010) *EU i lokalpolitiken. En undersökning av dagordningar från kommuner, landsting och regioner*. Sveriges Kommuner och Landsting.
http://brs.skl.se/brsbibl/kata_documents/doc39796_1.pdf

Statskontoret (2004) *Spelar utvärderingar någon roll? En analys av utvärderingselementen inom öppna samordningsmetoden*. 2004:10

Statskontoret (2005) *Ett EU-perspektiv på statlig styrning av kommunala verksamheter*. 2005:12A

Tallberg J, Aylott N, Bergström C F, Casula Vifell Å och Palme J (2010) *Europeiseringen av Sverige*. Demokratirådets rapport 2010. SNS Förlag

Trubeck D och Mosher J (2003) New Governance, Employment Policy, and the European Social Model, i Zeitlin J och Trubeck D (eds) *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Perspectives*, Oxford University Press, Oxford.

Zeitlin J (2005) The Open Method of Co-ordination in Action. Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategies, i Zeitlin J och Pochet P (eds) *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*. P.I.E.-Peter Lang.