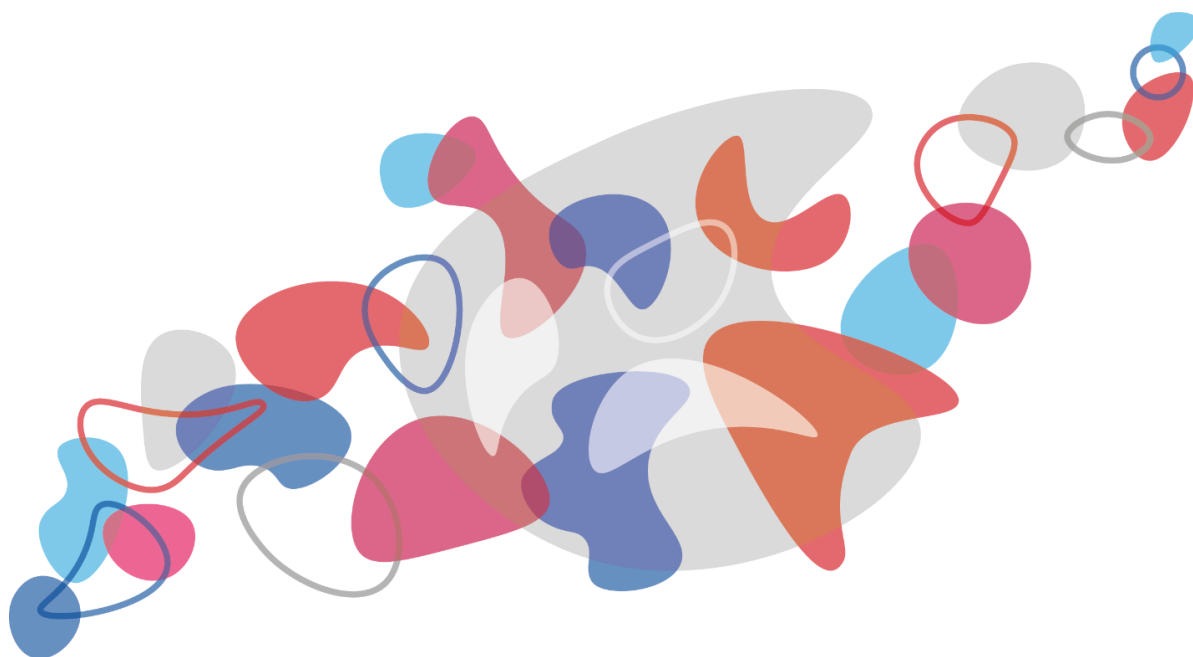


UTVÄRDERING AV SPIRA OCH PÅ VÄG

TVÅ INSATSER FINANSIERADE AV
SAMORDNINGSFÖRBUNDET NILS

RAPPORT FÖR UTVÄRDERINGEN 2019



Malmö januari 2020

ASKing AB

SAMMANFATTNING

ASKing har på uppdrag av Samordningsförbundet Nils genomfört en utvärdering, med inriktning mot lärande, av de insatser som har finansierats av förbundet under 2019: Spira och På väg. Denna utvärderingsrapport sammanfattar de viktigaste lärdomarna och resultaten av insatserna utifrån den övergripande frågeställningen: *Hur bidrar insatserna till ett närmande till Samordningsförbundet Nils övergripande syfte att förbättra samverkan mellan medlemsparterna så att fler personer i behov av samverkande insatser får dessa och därmed kommer närmare arbete/studier med minskad offentlig försörjning som följd?*

Syftet med rapporten är att ge ett underlag för Samordningsförbundets parter, de ansvariga för insatserna och andra relevanta aktörer att reflektera kring hur resultat och lärdomar kan utvecklas vidare och implementeras i ordinarie verksamheter på sikt. Nedan sammanfattas utvärderingens huvudsakliga slutsatser.

Utifrån ett utvärderingsperspektiv kan vi övergripande förklara insatsernas resultat och effekter utifrån en distinktion mellan **metoden och implementeringsprocessen**. En dåligt fungerande metod, dvs. den grundläggande projekttiden eller teorin bakom, ger inga effekter även om den implementeras på rätt sätt. En i grunden väl fungerande metod får inga effekter om inte processen för implementering fungerar (Dahler-Larsen 2016).

Utvärderingen visar att **metoder och arbetssätt i Spira och På väg fungerar** både när det gäller arbetet med målgrupperna och med samverkan. Detta beror på att dessa bygger på väl beprövade metoder och teorier som kontinuerligt vidareutvecklas och anpassas till verksamheten i insatserna. Spiras arbetssätt har "testats" och vidareutvecklats under projektperioden och bygger vidare på bl a Samordningsförbundets tidigare insatser inom förrehabilitering. På väg bygger på en metod för samverkan kring målgruppen "nollplacerade" som inspirerats av tidigare projekt där metoden utvecklats.

Implementeringsprocessen för Spira har däremot inte varit möjlig att genomföra utan insatsen fortsätter i en mer begränsad omfattning genom ytterligare (tillfällig) projektfinansiering. En generell utmaning för att etablera varaktiga lösningar för förrehabiliterande insatser bedöms vara att ingen av parterna har eller vill ta huvudansvaret samtidigt som det underliggande problemet med psykisk ohälsa i samhället ökar. Det finns därför behov av att Samordningsförbundet Nils genomför en problemanalys och söker hållbara lösningar i samverkan med regionala och nationella nivåer inom Finsam och de statliga parternas organisationer.

Det finns bättre förutsättningar för en implementering av På väg eftersom insatsen genomförs som en implementerings- och lärandeprocess för medverkande medarbetare och organisationer, främst i kommunerna. Utvärderingen har dock synliggjort att det finns en del både främjande och särskilt hindrande faktorer i ordinarie verksamhet för en implementering av arbetssättet i På väg. Det rör bland annat subjektiva faktorer såsom medarbetarnas rollförståelse och motivation för utveckling av samverkanskompetens. Det handlar också om strukturella faktorer såsom tid för att anamma och prioritera det nya arbetssättet bredvid den löpande handläggningen av ekonomiskt bistånd och om det finns strukturer för lärande med deltagande av medarbetare från flera samverkansparter, t ex från Försäkringskassan och Vårdcentraler.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. INLEDNING	3
1.1 Kort om Spira och På väg	4
1.2 Utvärdering utifrån insatsernas förändringsteorier	5
1.4 Utvärderingsfrågor	8
1.5 Utvärderingsinsatser	8
2. HUR HAR SAMVERKAN I INSATSERNA FUNGERAT?	9
2.1 Spiras metoder och arbetssätt	9
2.1.1 Spiras metoder och arbetssätt med målgruppen – vad fungerar?	9
2.1.2 För vem har Spira fungerat?	11
2.1.3 Spiras metoder och arbetssätt med samverkan – vad fungerar?	12
2.2 På vägs metoder och arbetssätt	14
2.2.1 På Vägs metoder och arbetssätt med målgruppen – vad fungerar?	14
2.2.3 På Vägs metoder och arbetssätt i arbetet med samverkan – vad fungerar?	15
2.3 Implementering – under vilka omständigheter fungerar det?	17
2.3.1 Implementering av Spira	18
2.3.2 Implementering av På väg	21
3. Sammanfattande analys och lärdomar	25
3.1 Ta utgångspunkt i analyser av samverkansproblem i befintliga arbetssätt	25
3.2 Använd insatser i projektform som del i strategiskt utvecklingsarbete	25
3.3 Skapa arenor för lärande om samverkan kring målgrupperna	27
3.4 Skapa förutsättningar för implementering som en del i projekten	27
3.5 Utveckla ett mer aktivt ägarskap och en aktiv styrning	29
3.6 Rekommendationer – frågor att arbeta vidare med	30
4. Referenser	31

1. INLEDNING

Denna rapport sammanfattar utvärderingen av insatserna Spira och På väg som ASKing¹ har genomfört på uppdrag av Samordningsförbundet Nils under 2019². Uppdraget för utvärderingen är att undersöka hur insatserna bidrar till ett närmande av Samordningsförbundet Nils övergripande uppdrag *att förbättra samverkan mellan medlemsparterna så att fler personer i behov av samverkande insatser får dessa och därmed kommer närmare arbete/studier med minskad offentlig försörjning som följd.*

Rapporten sammanfattar de viktigaste lärdomarna och resultaten av insatserna utifrån en analys och bedömning av deras huvudsakliga förändringsmekanismer: har insatserna uppnått förväntade resultat och effekter gällande samverkan mellan Samordningsförbundet Nils parter och i så fall på vilket sätt?

Syftet med denna rapport är att ge ett underlag för insatsernas och Samordningsförbundets ansvariga parter och andra relevanta aktörer att reflektera kring resultat och lärdomar av insatserna: Vad har fungerat bra och mindre bra? Hur kan detta utvecklas vidare och implementeras i ordinarie verksamheter för att nå långsiktiga effekter?

Rapporten vänder sig till förbundets styrelse, strategiska grupp och förbundssamordnare, samt till styrgrupper, projektledare och andra nyckelaktörer i Skurups och Svedala kommuner, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Region Skåne (psykiatri). Rapporten utgör också en återkoppling till de medarbetare och deltagare som deltagit i utvärderingen.

Utvärderingen har genomförts av ett utvärderingsteam bestående av huvudleverantör Karen Ask (ASKing AB) och underleverantörerna Mari Malmberg (Veda Konsult) och Lisbeth Lindell (Lisbeth Lindell enskild firma). Karen Ask har haft det övergripande ansvaret för att leda, genomföra och kvalitetssäkra utvärderingen, Mari Malmberg har haft ansvaret för att genomföra insatserna i utvärderingen av På väg och Lisbeth Lindell har haft uppgiften att bistå med handledning till utvärderingsteamet utifrån sin bakgrund som forskare med inriktning mot samverkan kring personer med psykisk ohälsa.

I rapporten ges först i kapitel 1 en introduktion till insatserna Spira och På väg och till utvärderingen. Därefter presenterar vi insatsernas förändringsteorier och de antaganden om förändringsmekanismer som de bygger på. Sedan redogör vi för utvärderingens utgångspunkter – dess frågeställningar, insatser och metoder. I kapitel 2 presenterar vi en sammanfattande analys och bedömning av utvärderingens viktigaste resultat och lärdomar. Rapporten avslutas i kapitel 3 med en sammanfattning, och några rekommendationer, formulerade som frågor som parterna uppmanas att reflektera kring och arbeta vidare med.

¹ För mer information om ASKing, se www.ask-ing.se.

² Uppdraget är en förlängning av ASKings avtal om utvärdering med Samordningsförbundet Nils 2017 - 18.

1.1 Kort om Spira och På väg

Spira har genomförts i perioden januari 2017 till december 2019 av Svedala kommun (projektägare) och Skurups kommun (medprojektägare) i samverkan med Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Region Skåne (psykiatri).

Spira syfte är att:

- *Förhindra att individer i behov av insatser med förrehabiliterande karaktär är utan aktivitet*
- *Öka möjligheten för personer, som är långtidssjukskrivna med psykisk ohälsa, till att få en förankring i arbete och samhälle*
- *Utarbeta en myndighetsövergripande metod för individnära samarbete och samverkan. Den framarbetade metoden ska kunna fungera i ett fortsatt myndighetsövergripande samarbete kring målgruppen efter projektet och ska implementeras i ordinarie verksamhet*

Spira utvecklar metoder för och genomför en verksamhet med förrehabiliterande, samordnade insatser i Skurup och i Svedala. Insatserna består bland annat av social träning, friskvårdsaktiviteter, grön rehab, skapande verkstad och studiecirklar. Spira vänder sig till en målgrupp av personer (16 - 64 år) som upplever att de har psykisk ohälsa. Målgruppen omfattar både personer med och utan en anställning. Personerna ska dessutom vara folkbokförda i Svedala eller Skurups kommun och vara i behov av samordnade förrehabiliterande insatser och/eller i behov av att få sin arbetsförmåga utredd.

På väg genomförs under perioden maj 2019 till december 2020 av Skurups kommun (projektägare) och Svedala kommun (medprojektägare) i samverkan med Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Region Skåne (psykiatri och primärvården).

På Väg syfte är att:

- *Förkorta vägen till rätt stöd, självförsörjning och bättre hälsa för personer mellan 18 - 64 år som på grund av sjukdom helt eller delvis saknar inkomster och är i behov av försörjningsstöd för sin livsföring*
- *Etablera samverkansstrukturer, rutiner, processer och kontaktkanaler för effektiv samverkan mellan samverkansparterna.*
- *Implementera ett lokalt anpassat arbetssätt med utgångspunkt i projektet På Rätt Väg i Svedala och Skurups kommun*

På Väg ska utveckla och implementera ett lokalt arbetssätt för målgruppen "nollplacerade", dvs. individer som på grund av sjukdom helt eller delvis saknar inkomster och är i behov av försörjningsstöd för sin livsföring. Arbetssättet innebär att kommunernas socialsekreterare för ekonomiskt bistånd samt i viss mån kommunernas arbetsmarknadssekreterare tar en mer aktiv roll i handläggningen av ärenden kring nollplacerade. Genom att aktivt granska läkarintyg och planering i samverkan med vårdaktörer, utreds individens möjligheter för samordnad rehabilitering genom Försäkringskassan eller annan aktuell insats som leder till att de får bättre hälsa och närmar sig arbetsmarknaden. Utvecklingen av detta arbetssätt stöds av framtagandet av mallar och stöddokument, kompetensutveckling för kommunernas socialsekreterare samt etablering av kontaktvägar till både Försäkringskassans personliga handläggare och vårdens rehab-koordinatorer.

1.2 Utvärdering utifrån insatsernas förändringsteorier

Utvärderingen har genomförts som en *processutvärdering med inriktning mot lärande*³. Det innebär att vi som utvärderare kontinuerligt undersöker insatsernas processer och återkopplar resultat och reflektioner av utvärderingen till insatsens nyckelaktörer. Syftet är att bidra till ett gemensamt, utvecklingsinriktat lärande som grund för en förbättring av insatserna med fokus på att underlätta för att åstadkomma långsiktigt hållbara effekter. Det innebär att vi i utvärdering ger möjlighet för reflektion kring nya kunskaper, perspektiv och insikter och hur dessa kan omsättas i vardagen.

ASKing arbetar med lärande utvärdering genom att använda förändringsteorier för insatserna som grund för utvärderingen. Förändringsteorierna ska hjälpa till att skapa en gemensam, tydlig och logisk bild mellan samverkansparterna av insatserna som förändringsprocesser. Vi använder förändringsteorier för att synliggöra och analysera insatsernas olika delar och relationerna däremellan: hur förväntade effekter nås, genom vilka aktiviteter, processer och arbetssätt, med vilka resurser och under vilka omständigheter.

En viktig del av utvärdering genom användning av en förändringsteori är att synliggöra samverkansaktörernas antaganden om vilka mekanismer som leder till de önskade förändringarna. Under insatsernas gång har vi undersökt hur dessa förändringsmekanismer fungerar och förverkligas i praktiken. Utvärderingens resultat används för att bedöma hur och varför insatserna leder till effekter (eller inte).

Förändringsteorierna och de underliggande förändringsmekanismerna har fokus på utveckling av samverkan som ett långsiktigt effektmål – en samverkan som i sin tur leder till resultat för Finsams målgrupper – medborgare i behov av samverkande insatser. Förändringsteorierna för Spira och På väg visas på s. 6 - 7. Förändringsteorin har vi arbetat fram genom workshops med nyckelaktörer i de båda insatserna vid utvärderingens start, Spira i november 2017 och På väg i maj 2019. Projektansökningarna till Samordningsförbundet Nils, projektbeskrivningar och annat material har också legat till grund för konstruktionen av förändringsteorierna.

På detta vis påminner utvärderingens ansats om det som inom utvärderingsforskningen kallas för klusterutvärdering. Klusterutvärdering har beskrivits som en särskild form av programutvärdering som vuxit fram på initiativ av aktörer som finansierar (relativt) självständiga projekt som är fristående men som har gemensamma syften om att skapa en förändring, i detta fall en förändring gällande samverkan. Tanken är att klusterutvärderingen ska tillföra insikter som går utöver de individuella projektens erfarenheter (Sanders 1997).

Ambitionen för denna utvärdering är därför att undersöka och lyfta fram de mekanismer i de båda insatserna som i praktiken har bidragit till att främja samverkan (eller inte). Detta kan både handla om de mekanismer som är gemensamma för insatserna och de som visar på olika sätt att främja samverkan. Förhoppningen är att detta ska ge möjlighet till lärande mellan och av insatserna för samverkansparterna.

³ Inspiration till ASKings utvärderingsansats har bland annat hämtats från Dahler-Larsen & Krogstrup (2009), Donaldson (2007), Ellström (2009) och Skov Dinesen & Kølsten De Wit (2010),).

Spira: Förändringsteori för utveckling av samverkan

Målgrupp: personer (16 - 64 år), med eller utan anställning, som upplever att de har psykisk ohälsa

Resurser:

Finansiering från Samordningsförbundet NILS

Projektägare: Svedala och Skurups kommun

Styrgrupp: representanter med beslutsmandat från projektets samverkansparter: Skurups kommun, Svedala kommun, AF, FK och Region Skåne/psykiatri

Arbetsgrupp: projektledare (100%, kommun), två handledare (200 %, kommun), coach (50 %, Region Skåne), personal AF och FK (10 % vardera)

Samordningsförbundets beredningsgrupp/ strategiska grupp och styrelse

Insatser:

Deltagare/ målgrupp: Individuellt anpassad förrehabilitering, genom individnära arbete

Deltagarna deltar successivt i olika insatser, individuellt och i grupp, inom ramen för Spiras verksamhet

Insatserna är t ex social träning, friskvårdsaktiviteter, grön rehab, skapande verkstad och studiecirkel

Case management-metodik: CM styrkeanalys som grund för kartläggningssamtal, egen kontaktperson som är sammanhållande för individens handlingsplan och är stöd i myndighetskontakter

Personal: Kompetensutveckling som består i CM utbildning, föreläsningar/seminarier via Finsam samt diskussioner kring bemötande

Samverkan: genom samordnade förrehabiliterande insatser där deltagarna får tillgång till det sammansatta stöd de behöver

Samarbeten utvecklas på handläggarnivå: Samverkansträffar kring varje individ – mellan kommun, FK, AF, fackombud, arbetsgivare och vården

Samverkan med studieförbund

Effekter på kort sikt:

Deltagare/ målgrupp: Deltagarna upplever att insatsen har gjort skillnad: positiva upplevelser, framtidstro och känslan av hopp, vilja att gå vidare med livet

Minskad depression och ångest, stärkt självkänsla och identitet, redskap och strategier för socialt samspel och för att ta beslut i vardagen som främjar hälsa och livsbalans

Personal: Kompetent personal som deltagarna upplever har ett professionellt bemötande

Ökad förståelse för andra myndigheters regler, strukturer och arbetssätt

Samverkan: Skapat förutsättningar för samverkan – genom samverkansgrupp som skapar effektivitetsvinster, samt utvecklade rutiner och metoder och en bättre helhetssyn kring individen

Arbetsgrupp har successivt arbetat fram en beskrivning av ett "metodstöd", utifrån de samlade erfarenheter av samverkan

Frågorna om samverkan och dess vinster har lyfts till högre tjänstemanna- och politisk nivå

Effekter på mellanlång sikt:

Samverkan: Ett "metodstöd" som utgår från de samlade erfarenheter av samverkan, bestående av en kedja av verksamheter och ansvar

Lärodomar om vad som fungerar och inte, för vem, och under vilka förutsättningar för målgruppen

Samsyn/lärande om målgruppen hos alla parter: att personer som inte kan gå direkt ut i ordinarie arbete ska kunna vara inkluderade i samhället

Bättre underlag för beslut om ersättning och fortsatt planering

Deltagare/målgrupp: Fler inom målgruppen försörjer sig på egen hand

Fler inom målgruppen har rätt insats och ersättning

Fler inom målgruppen känner ökad delaktighet och möjlighet till inflytande i sitt eget liv och i samhället

Deltagarna (70 procent) har gjort en stegförflyttning mot arbetsmarknaden/ egen försörjning eller har en tydlig planering för nästa steg

Effekter på lång sikt:

Samverkan: Insatsen har bidragit till att förbättra samverkan mellan förbundets parter så att fler personer i behov av samverkande insatser, får dessa och därmed kommer närmare arbete/studier med minskad offentlig försörjning som följd

Implementerat arbetssätt för myndighetsövergripande samverkan i kommunernas ordinarie verksamhet med organisationer som stödjer ett relationsbaserat arbete

En metod/arbetssätt för samverkan kring målgruppen som innebär att det finns fungerande kedjor för verksamheter/processer med förrehab, medicinsk rehab och arbetsinriktad rehab

Deltagare/målgrupp Personer ur målgruppen har fått ett långsiktigt fungerande liv, med grund i de nya upplevelser som insatsen gett dem

På Väg: Förändringsteori för utveckling av samverkan

Primär målgrupp: Socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd, samt arbetsmarknadssekreterare. **Slutmålgrupp:** Nollplacerade, personer som på grund av sjukdom helt eller delvis saknar inkomster eller uppbär ersättning och som är i behov av kompletterande försörjningsstöd för sin livsföring

Resurser:

Finansiering från Samordningsförbundet NILS

Projektägare: Svedala kommun

Projektgrupp:
2 Projektledare, (handläggare för EB (200 %), en från varje kommun)
FK (10 %)
Samverkansansvarig AF (10 %)
Samverkansresurs initialt, sen 2 arbetsförmedlare från Ystad/Trelleborg
Vårdaktörer vid behov (10 % psykiatri och 10 % vårdaktörer)

Styrgrupp:
Enhetschef A&I Svedala
Enhetschef IFO Skurup
Samverkansansvarig FK
Sektionschef AF
Lokala vårdaktörer

Samordningsförbundets beredningsgrupp/strategiska grupp och styrelse

Insatser:

Personal (primär målgrupp):
Studiebesök för projektledare.

Projektledare tar fram mallar och stöddokument för arbetssättet.

Workshops för relevant personal inom samverkansparterna för att säkerställa likvärdig information och förankra arbetssättet.

Medarbetarträffar (EB/AME) för arbetsplatsförlagt lärande.

Slutmålgrupp:
Projektledare i samarbete med ordinarie handläggare kartlägger och ger individnära stöd utifrån metoden i utvalda pilotärenden.

Samverkan:
Regelbundna styrgruppsmöten och projektgruppsmöten för kontinuerlig uppföljning och utvärdering.

Kartläggning av strukturer, relationer, kontaktvägar och hinder mellan samverkansparter samt befintliga insatser, både kommunala och statliga.

Träffar med Rehabkoordinatorer från alla VC i kommunerna samt psykiatri i Trelleborg och Ystad.

Effekter på kort sikt:

Personal (primär målgrupp):
Kännedom och förankring av arbetssättet bland berörd personal inom samtliga samverkansparter.

Ökad kompetens och kunskap hos handläggare (EB/AME) kring målgruppens behov, försäkringsmedicin och befintliga insatser.

Slutmålgrupp:
Individer ur målgruppen träffar handläggare regelbundet och känner sig sedda och lyssnade på.

Samverkan:
Ett arbetssätt som synliggör målgruppen växer fram i anpassning till ordinarie verksamhet.

Mallar och stöddokument för arbetssätt med målgruppen i samverkan är framtagna.

Hinder för implementering är kartlagda och synliggjorda.

Effekter på mellanlång sikt:

Samverkan:
Arbetssättet är förankrat i de samverkande parternas organisationer och handläggare (EB/AME) arbetar enligt en fastställd process.

Det finns etablerade samverkansstrukturer, rutiner, processer och kontaktkanaler för effektiv samverkan mellan samverkansparterna.

Samverkande parter har ökad kunskap om varandra och det finns en samsyn kring parternas ansvar/roller i relation till deras uppdrag.

Former för fortsatt lärande finns mellan kommunerna och andra parter inom Samordningsförbundet.

Personal (primär målgrupp):
God förståelse för sin roll i processen och upplever att samverkan med andra aktörer och individer är enklare.

Slutmålgrupp:
Målgruppen får tillgång till samordnad rehabilitering och ökade möjligheter att närma sig arbetsmarknaden.

Effekter på lång sikt:

Samverkan:
Insatsen har bidragit till att förbättra samverkan mellan förbundets parter så att fler personer i behov av samverkande insatser, får dessa och därmed kommer närmare arbete/studier med minskad offentlig försörjning som följd

Arbetssättet innebär ökad effektivitet och förbättrad arbetsmiljö inom samverkande parter organisationer.

Parterna har på lokal nivå ett stabilt arbetssätt för samverkan som innebär en beredskap för förändringar i omvärlden.

Arbetssättet har spridits till andra kommuner i Skåne.

Slutmålgrupp:
Fler personer är på rätt plats i systemet och målgruppen har fått bättre hälsa och förkortat sin väg till arbete.

Strukturell nivå:
Insatsen har bidragit till en minskad samhällsekonomisk belastning i kommunerna.

1.4 Utvärderingsfrågor

Utifrån förändringsteorin, antaganden om förändringsmekanismer och aktörernas förväntningar, har utvärderingen haft fokus på följande övergripande utvärderingsfrågor:

- Hur bidrar insatserna till ett närmande av Samordningsförbundet Nils övergripande syfte att förbättra samverkan mellan medlemsparterna så att fler personer i behov av samverkande insatser, får dessa och därmed kommer närmare arbete/studier med minskad offentlig försörjning som följd?
- Leder insatsernas aktiviteter och arbetssätt till ökad samverkan mellan parterna vilket ökar målgruppernas utveckling mot inkludering och självförsörjning – och i så fall på vilket sätt?
 - Vad fungerar för vem och under vilka omständigheter?
 - Spira: i "samverkansmetoden" och aktiviteterna gentemot deltagarna?
 - På väg: i läroprocesserna för medarbetarna, främst i kommunerna men också i samverkansparternas organisationer?
 - Vilka förutsättningar finns det i samverkansparternas organisationer, i form av t ex resurser, aktivt ägarskap, styrning, ledning och organisering, för att kunna implementera arbetssätt, lärdomar och former för samverkan som utvecklas i insatserna?

1.5 Utvärderingsinsatser

Som underlag för utvärderingen har vi genomfört följande insatser:

Båda insatser:

- Uppstartsmöten och planering
- Intervju med avgående förbundssamordnare
- Genomgång av skriftligt material
- Avstämning med projektledare och förbundssamordnare

Spira:

- Utvärderingsmöten/-workshops med arbetsgrupp och styrgrupp

På väg:

- Uppstartsworkshop kring insatsens förändringsteori, dokumenterat i uppstartsrapport som följts upp vid möten med projektledare och styrgrupp.
- Deltagande observation vid workshop för medarbetare
- Intervjuer med nyckelpersoner; projektledare, styrgruppsrepresentanter från kommunerna samt Försäkringskassan

Till grund för analysen ligger dessutom tidigare återkopplade rapporter av utvärderingen av Spira (uppstartsrapport 2017), delrapport/ PM 2018 och årsrapport 2018) och På väg (uppstartsrapport 2019) ⁴.

⁴ Tidigare rapporter finns på: <https://www.samordningsforbundet-nils.se/utvardering/>

2. HUR HAR SAMVERKAN I INSATSERNA FUNGERAT?

I utvärderingen har vi undersökt hur intentionerna i insatsernas förändringsteorier har förverkligats och hur de förändringsmekanismer som de bygger på⁵ har visat sig fungera i praktiken. Detta har vi använt som grund för att analysera och bedöma *hur* och *varför* insatserna leder till förväntade effekter (eller inte). I detta kapitel går vi igenom de viktigaste resultaten och lärdomarna av utvärderingen.

2.1 Spiras metoder och arbetssätt

I detta kapitel redogör vi dels för utvärderingen av de delar och aktiviteter i metoden/ arbetssättet i Spira som riktat sig direkt till målgruppen, dels för utvärderingen av de delar och aktiviteter som handlat om att utveckla och etablera en samverkan som ett stöd för målgruppen, dvs. för deltagarnas förrehabilitering.

2.1.1 Spiras metoder och arbetssätt med målgruppen – vad fungerar?

När det gäller **de delar av metoden/ arbetssättet som riktar sig direkt till målgruppen** visar utvärderingen att de verksamma delarna av metoden, dvs. de delar som bidrar till resultat för deltagarna, utgörs av att Spira erbjuder en förrehabillerande verksamhet med individuell coachning och aktiviteter i grupp som de inte har tillgång till via parternas ordinarie verksamheter.

De verksamma delarna av arbetssättet med målgruppen som vi identifierat i utvärderingen är:

- Individuell plan och löpande utvärdering utifrån delmål där deltagaren är delaktig i processen.
- Närvarande, lyssnande personal med olika individuella kompetenser, samt "erfarenhetskompetenser" (så kallad peer support).
- Struktur och planering men också ett flexibelt arbetssätt som bygger på "rätt insats vid rätt tidpunkt" för individen. Detta underlättas av att Spira genomförs i samverkan mellan Svedala och Skurups kommuner vilket möjliggör att flera olika aktiviteter kan erbjudas deltagarna. Därmed blir det lättare att erbjuda aktiviteter som passar den enskilda.
- Deltagarna utvecklas självständigt och i grupp i en trygg, social och fysisk miljö.
- Betydelsefulla aktiviteter: passion för livet (som Spira har erbjudit i form av en studiecirkel inom ABF), workshops och utbildningar med arbetsmarknadsinformation, grön rehab, rehab med djur.
- Delaktighet i utveckling av behovsstyrda aktiviteter. Aktiviteter utvecklas och erbjuds utifrån de behov och önskemål som finns i gruppen. Därmed kan de erbjudna aktiviteterna variera över tid.

Jämfört med utvärderingen 2018 är det vår bild att Spira under 2019 har erbjudit fler arbetsinriktade insatser, såsom arbetsmarknadsinformation och att arbeta med att sätta

⁵ I uppstartsrapport för utvärderingen formulerades utifrån förändringsteorin en rad av projektaktörernas antaganden om de centrala förändringsmekanismer som projektet bygger på.

egna mål och praktik (i Spira kallas det för "arbetsbedömning"). Detta kan givetvis bero på att flera av deltagarna numera har deltagit i Spira under en längre tid och därmed har kommit längre i sin stegförflyttning mot arbetsmarknaden. Samtidigt har denna stärkta arbetsinriktning kombinerats med förhållningssättet om "rätt insats vid rätt insats" och att skynda långsamt.

Vi vill gärna lyfta fram vikten av att ha en arbetsinriktning även i Spira 2.0 och andra sociala och förrehabiliterande insatser. Studier visar att inriktade insatser överlag har bäst effekt på människors progression mot arbetsmarknaden. Utbildnings-, sociala och hälsoinriktade insatser skapar i sig inte progression mot arbetsmarknaden – det gör de bara om de kombineras med en jobbinriktad insats (Væksthusets forskningscenter, 2018).

Resultat/ effekter för målgruppen

Projektets mål för målgruppen har varit att:

- Fler inom målgruppen försörjer sig på egen hand.
- Fler inom målgruppen har rätt insats och ersättning.
- Fler inom målgruppen känner ökad delaktighet och möjlighet till inflytande i sitt eget liv och i samhället.
- Deltagarna (70 procent) har gjort en stegförflyttning mot arbetsmarknaden/ egen försörjning eller har en tydlig planering för nästa steg.

Av Spiras slutrapport⁶ framgår det att dessa mål till stor del har uppnåtts genom att mer än hälften, 58 personer av de 98 personer som startat i Spira, efter att ha varit i insatsen i genomsnitt ca. ett års tid, har blivit utskrivna till fortsatt rehabilitering medan ungefär en fjärdedel, 26 personer, har gått vidare till arbete, en person har utskrivits till studier och 5 personer till annan försörjning. Dessutom framgår det av slutrapporten att målet att 70 procent ska ha gjort en *stegförflyttning* har uppnåtts genom att 27 avslutats till arbete/studier, 24 var anmälda till "förstärkt samverkan" mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, 10 var i arbetspraktik och 19 hade stabil närvaro/ ökad aktivitet vid insatsens avslut. De som avslutas för fortsatt rehabilitering hade vid avslut en tydlig planering med sin remittent. Detta bedöms som ett rimligt resultat med tanke på att Spira är inriktad mot förrehabilitering av personer som vid inskrivning i insatsen stod mycket långt från arbetsmarknaden.

I vår utvärdering har vi kunnat utröna en rad kvalitativa resultat för målgruppen som relaterar till målet om att *fler inom målgruppen ska känna ökad delaktighet och möjlighet till inflytande i sitt eget liv och i samhället* och målet om stegförflyttning:

- Bättre trivsel.
- Har brutit isoleringen och kan delta aktivt i sociala sammanhang.
- Har en meningsfull vardag med struktur och rutiner.
- Har idéer om och ett fokus på en framtid med arbete och studier.
- Har en medvetenhet om sin egen process och var man befinner sig.
- Har intresse för och en vilja att åka ut till andra platser och ha fler externa kontakter (dvs. utanför Spira).

⁶ Se Spiras slutrapport för en fullständig resultatuppföljning av målen.

- Har identifierat eller har börjat identifiera arbets-/återhämtningsförmåga som grund för att gå vidare till andra alternativ.
- Har påbörjat praktik (i Spira kallas det för "arbetsbedömning").

2.1.2 För vem har Spira fungerat?

Vid början av ett projekt formuleras en målgrupp ofta utifrån myndigheternas system för klassificering av medborgarna som stämmer med myndigheternas olika "fack" och ersättningsformer. När man sedan börjar projektet stämmer de människor som kommer till, fullföljer och hjälps av projektet inte alltid överens med den ursprungliga, "formella" målgruppen. Frågan är då, om det är projektets insatser som ska anpassas till den målgrupp som faktisk berörs av projektet eller om den tilltänkta målgruppen ska "motiveras" att anpassa sig till projektets insatser. En viktig utvärderingsfråga i utvärdering av sociala projekt och insatser är därför: För *vem* fungerar insatsen? Vem gagnas av projektet?

De "faktiska" målgrupperna, eller deltagargrupperna, som tagit del av och hjälpts av Spira ser vi utgörs av:

- **De som har en anställning.** Deras problematik handlar oftast om utbrändhet. För denna grupp fungerar Spira som förrehabilitering innan de påbörjar en arbetsrehabilitering på sin arbetsplats, eller om detta inte går, på en ny arbetsplats. Dessa personer är oftare kortare tid i Spira än övriga deltagare. Det beror på att de redan har en förankring i samhället och på arbetsmarknaden, de har ett tydligt mål med sin rehabilitering och de har mer arbetslivserfarenhet.
- **De som har varit egenföretagare** som utvecklat depression efter att deras företag har gått i konkurs. De har ofta ingen ekonomisk trygghet och inte heller samma förankring på arbetsmarknaden som de med anställning har.
- **De som har stått utanför arbetsmarknaden en längre tid på grund av långvarig sjukskrivning.** Dessa personer är en längre tid i Spira vilket hänger ihop med att de inte har ett tydligt långsiktigt mål som är mot arbete eller utbildning; de har ofta ingen eller liten arbetslivserfarenhet och har ingen tydlig bild av arbetsmarknaden.
- **Ungdomar (under 30 år) med aktivitetssättning** från Försäkringskassan och som ofta har tyngre diagnoser. Tiden i Spira handlar om att få en bedömning av deras arbets-/återhämtningsförmåga som grund för beslut om steget vidare mot antingen sysselsättning (arbete eller utbildning) eller permanent sjukersättning (sjukpension).

Bedömningen är att alla grupper av deltagare har hjälpts av Spira i form av att alla har gjort stegflyttningar även om inte alla har gått vidare till utbildning eller anställning. De som redan hade en anställning har utgjort 24 deltagare, dvs. ca. en fjärdedel. Av dessa har, enligt Spiras slutrapport, anställningen avslutats för 5, 1 blev aktuell för sjukersättning, 1 flyttade och 7 har i olika omfattning återgått i tjänst – resterande har en fortsatt planering med sin handläggare på Försäkringskassan.

När det gäller ungdomar med aktivitetsersättning bedömer Spiras projektledare att en del av dessa inte kommer att kunna gå vidare till en anställning. Resultatet av deras deltagande i Spira är istället att de fått en arbetsförmågebedömning och går vidare till "rätt ersättning" i form av en tillvaro med sjukersättning (sjukpension).

2.1.3 Spiras metoder och arbetssätt med samverkan – vad fungerar?

När det gäller de verksamma delarna i Spiras metod/ arbetssätt för samverkan visar utvärderingen att den bygger på att:

- Det har byggts upp **metoder och rutiner som stödjer kedjor av insatser mellan olika aktörer** så att det inte uppstår "glapp" för individen i dennas förrehabiliteringsprocess.
- Det finns **kontaktpersoner på operativ nivå med avsatt tid inom varje samverkanspart** (Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Region Skåne) – som dessutom träffas och koordinerar arbetet i samverkansgruppen.
- **En operativ samverkansgrupp som utvecklar samsyn och samverkansrutiner** genom regelbundna träffar. Gruppen består av projektledare och medarbetarna från Spira (kommunerna), samt kontaktpersonerna i de samverkande parternas organisationer (Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Region Skåne/psykiatrien). Detta forum bedöms vara viktigt, inte bara för samarbetet kring rutiner runt deltagarna men också för att kunna informera vidare om metodiken till andra handläggare i sina organisationer.
- **Ett individnära och relationellt arbetssätt** med täta uppföljningar i nära samarbete med samverkansparter och där individen är delaktig i sin egen process.
- **Case manager-liknande, "spindel i nätet", kontaktpersonsfunktion** i Spira.
- Ordinarie handläggare hos samverkansparterna har informerats om Spira genom informationsinsatser så att dessa har en god kännedom om insatsen.
- **Samverkan med studieförbund (ABF)** för att kunna erbjuda insatser i studiecirkeform. Detta möjliggör ett lärande i grupp som bygger på delaktighet och där deltagarna också ges möjlighet att vara cirkelledare.

Metoden följer till stor del de ursprungliga antaganden om förändringsmekanismer som den bygger på:

- *Individens utveckling mot inkludering, delaktighet och självförsörjning uppnås genom arbetssätt för samverkan runt individen som innebär:*
 - *Ett individnära och relationellt arbetssätt med täta uppföljningar i nära samarbete med relevanta samverkansparter, utifrån "rätt insats i rätt tid till rätt individ" och där individen är delaktig i sin egen process.*
 - *Den operativa samverkan runt individen organiseras i form av en case management liknande funktion: En coach/ kontaktperson fungerar som en stödjande kontaktperson för individen och hjälper som en "spindel i nätet" individen med kontakter till andra myndigheter och samverkansparter.*
 - *Den operativa samverkansfunktionen består av samverkansträffar/flerpartssamtal där både individen, coach/ kontaktperson och samverkansparter medverkar.*

- *Samverkan både utvecklas genom och leder till en bättre gemensam förståelse och förhållningssätt mellan parterna gentemot individen/målgruppen och dennas inkludering i samhället.*
- *Insatserna leder genom uppbyggnad av gemensamma erfarenheter till utveckling av konkreta metoder och rutiner som stödjer kedjor av insatser och ansvarsområden mellan olika aktörer så att det inte ska uppstå "glapp" för individen.*

Utvärderingen för 2018 visade att det finns stöd i forskning och utvärderingar av liknande insatser för dessa förändringsmekanismer. Exempelvis att ett relationellt arbetssätt har avgörande betydelse, särskilt i arbetet med personer som ska ta sig vidare från en svår situation, hälsomässigt och/eller socialt. Ett relationellt arbete med deltagarna ger dem ett tillitsbaserat och sammanhängande stöd som de själv har inflytande på. (Se t.ex. Ask & Lindell, 2013; Rämgård, 2013). Dessutom har en samhällskoordinators- och coachfunktion, a la case management, visat sig vara en framgångsrik samverkansmetod (Skolverket, 2010).

Utmaningar och utveckling av arbetssättet under 2019

Under 2019 har det tydliggjorts att kedjan av ansvar och insatser mellan parterna är ganska bunden till de kontaktpersoner som har avsatt tid för att vara med i projektet och som ingår i samverkansgruppen, samt till de handläggare på Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen som arbetar i samma avdelning eller i deras närhet. Vid byte av handläggare, t ex till en annan avdelning eller kontor, uppstår glapp i processen då handläggarna inte är insatta i Spiras metod med regelbundna uppföljnings-/ samverkansmöten. Detta gäller också personal på vårdcentraler. Detta löses genom att kontaktpersonerna i Spira aktivt uppsöker handläggarna, bokar möten, informerar och ser till att processen följs. Därmed är samverkan i "en fungerande kedja av ansvar och insatser" beroende av den centrala kontaktpersonsfunktionen i Spira för att den ska fungera.

Utvärderingen för 2018 synliggjorde att det i några fall kunde uppstå glapp för deltagarna i övergången från en ersättningsform till den nästa. Man har undersökt om detta kunde åtgärdas på lokal nivå för att mildra konsekvenserna av de nationella regelverken. Men problemet är inbyggd i systemet på högre nivåer inom myndigheterna och är inte något som Spiras parter kan påverka. Däremot har det inte uppkommit fler sådana fall under 2019 så bedömningen är att problemet inte utgör ett "systemfel" utan att det mer handlar om mindre "luckor" i systemet som kan uppstå vid speciella fall.

Däremot finns det fortsatt lång kö och därmed lång väntetid för deltagarna i övergången från Spira till förstärkt samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan som för de flesta av Spiras deltagare är det nästa steg i kedjan av insatser. Om det blir ett glapp orsakar det en nergång för individerna. De blir snabbt stressade och går därför tillbaka i sin påbörjade utveckling mot ett bättre mående. Detta bekräftas i forskningsstudier som visar att om arbetslösa personer i behov av fördjupat stöd inte erbjuds rätt insats påverkar det deras utveckling mot arbetsmarknaden som stannar eller går bakåt (se t ex Væksthusets forskningscenter, 2018).

Spira har dock löst problemet genom att de själva anordnar den praktikplats som deltagarna är redo för och som de annars hade fått inom ramen för Förstärkt Samverkan. Det innebär att deltagarna har känt att de kommit vidare i sin process och att de redan är på gång i en praktikplats när de sedan kommer in i Förstärkt Samverkan. Vi ser det som en viktig

framgångsfaktor för projekt att man lyckas utveckla flexibla, individanpassade lösningar utifrån de behov som finns och de problem som uppstår under processen.

I utvärderingen 2018 lyfte vi att primärvården är en viktig samverkanspart i Spira eftersom det är viktigt att ha med läkarna som profession. Vården är inte representerad i samverkansgruppen i Spira men gruppens representanter från de övriga samverkansparter upplevde dock att det räckte att de via Försäkringskassan kan bjuda in vården/ läkare när det behövs och att de läkare som man samarbetar med har både god förståelse och ett engagemang för Spira. Under 2019 har vården varit representerad i styrgruppen genom en vårdcentralchef. Det kan dock behövas en starkare förankring av Spira hos flera vårdcentraler med tanke på att det har visat sig att personal hos vårdcentralerna inte alltid är insatta i Spiras metod för regelbundna uppföljningar via flerpartssamtal.

Samverkanseffekter

Det finns stöd i utvärderingen för att de förväntade effekterna av Spira, enligt förändringsteorin, har uppnåtts (se s. 6).

I Spira har samverkansgruppen arbetat fram ett *metodstöd* som grund för styrgruppen att använda vid en implementering. Metodstödet kommer dock inte att kunna följas eftersom förutsättningarna att implementera det inte finns (se också kap. 2.3.1).

När det gäller den förväntade effekten att *det ska utvecklas en samsyn mellan involverade samverkansparter om målgruppen som innebär att personer som inte kan gå direkt ut i ordinarie arbete ska kunna vara inkluderade i samhället* visar utvärderingen att det har utvecklats en grundläggande samsyn mellan parterna. I Spira har personal, deltagare och samverkansparter i utvärderingen 2018 och 2019 gett en samstämmig bild av att det finns *ett gemensamt förhållningssätt mellan representanterna från samverkansparterna* till hur man ska bemöta och arbeta med personer med psykisk ohälsa som är i behov av samordnade förrehabiliterande insatser. Det finns också stöd för att det *finns en ökad samsyn mellan parterna om målgruppen och dess behov av att vara inkluderade i samhället även om de inte kan gå direkt till ett arbete*.

2.2 På vägs metoder och arbetssätt

I detta kapitel redogör vi för utvärderingen av metoden/arbetssättet i På Väg; dels de delar som riktar sig till projektets slutmålgrupp och dels de delar som handlat om att utveckla och etablera en samverkan som ett stöd för arbetet med målgruppen,

2.2.1 På Vägs metoder och arbetssätt med målgruppen – vad fungerar?

Arbetet med målgruppen i På Väg synliggörs i antagandet om förändringsmekanismen: *Ett individnära arbetssätt i samverkan med berörda parter, som fastställs i mallar och stöddokument, säkerställer att individer ur målgruppen får tillgång till samordning av rehabilitering eller annan aktuell insats vilket leder till att de får bättre hälsa och närmar sig arbetsmarknaden/får rätt ersättning.*

Projektet är i ett för tidigt skede för att vi i utvärderingen ska kunna uttala oss om resultaten och därmed vad som faktisk fungerar i arbetet med slutmålgruppen. Arbetssättet i På Väg bygger dock på erfarenheter från metodutvecklingsprojektet *På Rätt Väg* som under 2012 -

2014 utvecklades i Halmstad kommun och Laholms kommun med finansiering från Samordningsförbundet Halland. På Väg bygger alltså på en väl beprövad och utvärderad metod som har visat sig leda till resultat för deltagarna. Den intressanta frågan för utvärderingen är därför hur man tolkar och anpassar arbetssättet i det lokala sammanhanget i Skurups och Svedalas kommuner.

Projektledarna för På Vägs tolkning av arbetssättet bygger, enligt våra intervjuer, på en utgångspunkt i en större närhet till individen och en mer aktiv utredning och uppföljning av individernas planering jämfört med ordinarie arbetssätt med målgruppen. Genom att socialsekreterare utreder individers rehabiliteringsbehov, klargör arbetsförmågan, utreder medicinska underlag och initierar samverkan med vården och Försäkringskassan driver de individernas rehabiliteringsprocesser framåt. Målet är att individerna ska ha en fungerande planering som ger dem bättre hälsa och för dem närmre arbetsmarknaden. Denna planering kan innefatta både insatser från vården, kommunernas boendestöd, arbetsterapi, arbetsförmågebedömning eller insatser från Försäkringskassan/Arbetsförmedlingen.

Under projektets inledande fas har de två projektledarna studerat den utvecklade metoden från *På Rätt Väg* och även varit på studiebesök i Malmö där implementeringsprojektet *Utsikt* genomfördes under perioden 2015 - 2016 med utgångspunkt i samma metod. Projektledarna har dessutom kartlagt ärenden och handlagt tio ärenden vardera utifrån sin tolkning av arbetssättet. Handläggningen av dessa ärenden har bidragit till en fördjupning av projektledarnas förståelse för arbetssättet och en lokal anpassning av mallar och stöddokument från framförallt projektet *Utsikt* i Malmö⁷. Projektledarna upplever att arbetssättet är lätt att följa med hjälp av stöddokumentet.

2.2.3 På Vägs metoder och arbetssätt i arbetet med samverkan – vad fungerar?

Grunden i arbetssättet för samverkan i På Väg är att samverkan som initieras av kommunernas socialsekreterare med vårdaktörer, Försäkringskassan, och Arbetsförmedlingen ska leda till bättre lösningar för både individen och de enskilda samverkansparterna. Projektledarna ser redan nu mycket positiva resultat utifrån de pilotärenden där de har testat arbetssättet men de ser också utmaningar gällande utvecklingen av samverkan.

Den initialt viktigaste samverkansparten för arbetssättet i På Väg har visat sig vara **vården** (primärvården och psykiatri). Efter ett personligt möte med individen och kartläggning av dess situation tar handläggaren/ socialsekreteraren kontakt med vården för att få in och/eller komplettera medicinska underlag. Detta medicinska underlag granskas och utreds för att skapa en helhetsbild av ärendet, ofta i dialog och samverkan med vårdaktören. Utredningen ger svar på individens arbetsförmåga och rehabiliteringsbehov varefter en lämplig planering kan göras.

De **samverkansresultat vi kan se initialt** när gäller kommunens samverkan med vården är att kontaktvägen mellan socialsekreterarna och vårdaktörer, som i början av projektet var otydliga, har utvecklats och etablerats. Projektledarnas erfarenheter från att handlägga sina pilotärenden är att samverkan med vården fungerar smidigt. Både kontakter med enskilda

⁷ Stöddokumentet innehåller beskrivningar av arbetsprocessen, exempel på frågor att ställa till läkare, checklistor om vad som gäller för aktivitetsersättning/sjukersättning samt kontaktlistor till de lokala vårdaktörerna.

läkare och med verksamheternas rehab-koordinatorer har fungerat bra. Viljan att samarbeta är stor och personalen är tillmötesgående. Kontaktvägen har framför allt etablerats genom:

- projektledarnas individuella kontakter med läkare och rehab-koordinatorer
- ett informationsmöte där projektgruppen bjöd in alla vårdenhetens rehab-koordinatorer
- upprättade listor med kontaktinformation till vårdaktörernas rehab-koordinatorer som delats med kommunernas personal.

När det gäller **samverkan med Försäkringskassan** i arbetssättet i På Väg syftar denna samverkan till att skapa bättre förutsättningar för kommunernas personal att göra korrekta bedömningar och förbereda ansökningar till Försäkringskassan samordnad rehabilitering i ärenden. Detta åstadkoms i På Väg genom kunskapsöverföring från Försäkringskassan till socialsekreterarna och annan personal som möter målgruppen vilket genomförts i form av:

- Upprättande av ett telefonnummer som går direkt till de personliga handläggarna som arbetar med att bedöma samordnad rehabilitering på Försäkringskassan. Detta nummer kan socialsekreterarna ringa för att ställa frågor i specifika ärenden.
- Ett möte mellan projektledarna och samtliga handläggare i Försäkringskassans team för samordnad rehabilitering.
- workshops för socialsekreterarna och kommunernas andra medarbetare som möter målgruppen, där representanter från Försäkringskassans team för samordnad rehabilitering också deltog.

Vi bedömer, utifrån våra intervjuer, att särskilt mötet och workshops har lett till **samverkansresultat** i form av stärkta relationer på operativ nivå mellan projektledarna och medarbetarna vid kommunerna och Försäkringskassans team för samordnad rehabilitering. Workshops har bidragit, inte bara till ökad kunskap om Försäkringskassans regelverk och arbete utan också till en grund för att utveckla samsyn och tillit mellan medarbetarna.

Samverkan med Arbetsförmedlingen bedöms av intervjuade projektrepresentanter främst vara relevant längre fram i processen för de ärenden som påbörjats; när individerna blir aktuella för samordnad rehabilitering inom det förstärkta samarbetet mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. På detta sätt förväntas Arbetsförmedlingen automatiskt komma med i samverkansprocessen genom den etablerade "vägen in" via det förstärkta samarbetet. Vi vill dock lyfta fram några **utmaningar** som framkommit i våra intervjuer och som projektparterna bör hantera när den operativa samverkan kring individer i ärendena blir aktuell:

- Det är viktigt att se till att kommunerna blir inbjudna till flerpartsmöten i dialogen mellan parterna i det förstärkta samarbetet vilket inte sker i nuläget. Både Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens representanter uttrycker att de är positiva till att kommunen deltar och bidrar till en god överlämning.
- Det finns ingen särskilt etablerad kontaktväg in till Arbetsförmedlingen för På väg om socialsekreterarna vill diskutera ärenden, utan de får använda sig av ordinarie kundtjänst.

Samverkan mellan parterna utom kommunerna

Kommunerna har en central roll i samverkan inom arbetssättet i På väg. De driver arbetet för nollplacerade och utifrån detta etablerar de relationerna och kontaktvägarna mellan

parterna. Det är dock också viktigt att även relationerna och kontaktvägarna mellan de övriga samverkansparterna finns och fungerar. I anslutning till detta vill vi lyfta fram det samverkansarbete som genomförs inom parternas ordinarie uppdrag och som bidrar till främjande förutsättningar för projektet.

Ett exempel på detta, som synliggjorts i våra intervjuer, är Försäkringskassans ordinarie samarbete med Region Skåne för att höja kompetensen inom vården kring försäkringsmedicin och arbetet med intyg som är avgörande för arbetet kring nollplacerade. Det finns inom kommunerna en länge känd problematik där bristfälliga läkarintyg försvårar handläggningen av ärenden med nollplacerade i relation till ansökningar om samordnad rehabilitering, sjukersättning, insatsplanering eller annat. Försäkringskassan samarbetar med Region Skåne med flera olika insatser för läkare och rehab-koordinatorer, bl a information på utbildningar, deltagande på nätverksträffar och dialogmöten för rehab-koordinatorer, besök/ informationsmöten på vårdenheter och auskultationer på Försäkringskassan.

2.3 Implementering – under vilka omständigheter fungerar det?

Utvärderingen visar att både Spira och På Väg arbetar utifrån väl beprövade och fungerande metoder som vidareutvecklats och anpassats (Spira) eller håller på att göra det (På Väg). Vi vet alltså *vad* som fungerar, i viss mån också för *vem* det fungerar (Spira)⁸ men frågan är *under vilka omständigheter* det fungerar? Och om dessa omständigheter finns eller går att skapa inom den verksamhet där insatsernas metoder och arbetssätt på sikt ska användas?

När det gäller implementeringen av Spira försvåras den av att insatsen, i likhet med många andra förrehabiliterande insatser och projekt, har genomförts som en relativt avgränsad projektverksamhet utanför den ordinarie verksamheten. Därmed blir insatsen svår att implementera eftersom de omständigheter eller förutsättningar som funnits i projektorganisationen är svåra att återskapa inom den vanliga linjeorganisationen.

Implementeringen av På Väg ser vi däremot bättre förutsättningar för genom att vi ser projektets genomförande i sig som en implementeringsprocess i ordinarie verksamhet av en metod/ arbetssätt som redan testats och visat sig fungera på andra håll. En viktig fråga för utvärderingen har därför i denna fas varit att undersöka och synliggöra vilka förutsättningar som bedöms finnas i samverkansparternas, särskilt kommunernas, organisationer för att implementera arbetssättet.

För att skapa förståelse för de förutsättningar som har betydelse för en implementering av insatsernas metoder och arbetssätt använder vi oss av forskning om **de faktorer, subjektiva såväl som strukturella**, som påverkar förändring och lärande i en organisation. De subjektiva faktorerna omfattar individens förståelse av yrkesrollen och av lärande, samt förutsättningar och vilja att engagera sig. De strukturella faktorerna handlar om arbetets karaktäristika, organisering och kompetenskrav, samt ledarskapet. (Ellström m.fl., 2007).

⁸ För *vem* det fungerar har vi inte undersökt i På väg, eftersom frågan rör slutmålgruppen, dvs. deltagarna och insatsen första hand vänder sig till medarbetare som ska anamma metoden.



2.3.1 Implementering av Spira

En implementering av Spira har, enligt förändringsteorin, byggt på förändringsmekanismen att: *Arbetsätt för samverkan, inklusive strukturer för fungerande kedjor av insatser/verksamheter/ansvarsområden, implementeras i ordinarie verksamhet i kommunerna, genom ett arbete med att förankra dem på operativ, tjänstemanna- och politisk nivå. Tanken är att arbetsättet ska knytas till funktioner och inte till personer. Samtidigt ska verksamheterna organiseras så att de stödjer ett relationellt arbetsätt.*

Viljan att implementera är alltså tydligt uttryckt i Spiras förändringsteori, dock har vägen dit inte varit tydligt formulerad, t ex i form av en plan för implementering, och frågan om implementering av arbetsättet och verksamheten i Spira har skjutits på framtiden. Anledningen har i utvärderingsworkshop med styrgruppen angetts vara att det inte finns de nödvändiga förutsättningar för en implementering. Utvärderingen visar att utmaningarna särskilt handlar om inneboende "brister i systemet" och förändringar i organisationerna.

En utmaning på "system-nivå" är att även om det finns en efterfrågan på förrehabiliterande insatser från alla samverkansparter och kommunerna bedöms ha ansvaret för en implementering så är det ingen av parterna som har ansvaret för en finansiering av förrehabiliterande insatser. Projektledaren för Spira beskriver utmaningen såhär:

"Det handlar om en organisatorisk förändring som ingen har möjlighet för att göra. Arbetsförmedlingen har sitt, Försäkringskassan har sitt och kommunen har sitt men det är inte kärnverksamhet för någon och därför går ingen in i det."

En annan utmaning är att om förrehabiliterande insatserna inte längre genomförs inom ramen för Finsam kan myndigheterna inte remittera till insatserna inom kommunen. Det beror på att kommunen prioriterar sina kommuninvånare med försörjningsstöd och att myndigheterna inte får köpa platser. Det innebär att samverkan/ finansiell samordning kring insatser för hela målgruppen inte går att implementera utanför Finsam.

Dessutom har förutsättningar i det politiska ledarskapet i både kommunerna och myndigheterna förändrats under projektets gång. Det finns därför behov av att utveckla

arbetssätt som kan fungera över tid även under förändrade förutsättningar i organisationerna.

Delar av insatsen för målgruppen kommer däremot att fortsätta inom ramen för en ett-årig projektfinansiering från Samordningsförbundet, Spira 2.0. I ansökan finns dock inga formulerade mål gällande implementering utan man förväntar att möjliggöra en fortsättning av insatsen genom fortsatt projektfinansiering, via Socialfonden. Spiras styrgrupp lyfte vid utvärderingsworkshopen vikten av fortsatta diskussioner om förutsättningarna för implementering men det finns ingen plan eller aktiva åtgärder för en implementering på sikt.

Förutsättningar för lärande och implementering av arbetssättet i Spira

När det gäller de **strukturella faktorerna** för lärande och förändring, enligt Ellström m.fl. (2008) ser vi att det framför allt handlar om **arbetets karaktäristika och organisering**:

- I Spira har det funnits resurser, framför allt i form av tid för medarbetarna att arbeta individnära och relationellt, samt avsatt tid för kontaktpersoner inom samverkansparterna. Detta finns inte inom ordinarie verksamhet.
- Medarbetare från de olika myndigheterna har i Spira träffats regelbundet i en operativ samverkansgrupp för att utveckla rutiner och lösa problem tillsammans för att få en fungerande samverkansprocess kring kedjan av insatser och ansvar kring målgruppens förrehabilitering. Denna samverkansgrupp kommer inte att finnas kvar inom ordinarie verksamhet.
- I Spira har det funnits en flexibel organisering "utanför linjeorganisationen" och frånvaron av styrning utifrån ett traditionellt myndighetsperspektiv. Utmaningen är att fortsätta arbeta på detta sätt inom ordinarie verksamhet. Enligt utvärderingsworkshop med styrgruppen vill man dock arbeta vidare med samverkan kring individen utifrån det relationella arbetssättet och med den struktur för uppföljande flerpartsmöten som använts i Spira.

När det gäller de **subjektiva faktorerna** handlar det framför allt om medarbetarnas förståelse av sin roll och handlingsutrymme, samt syn på lärande/ kompetens:

- Det har i Spira funnits handlingsutrymme för medarbetarna att utveckla och erbjuda flexibla lösningar utifrån individernas behov och att arbeta individnära, tillitsbaserat och relationellt med frånvaro av myndighetsrollen.
- Medarbetarna i Spira har utvecklat gedigna kunskaper om målgruppen och dess behov, och kompetens att samverka.
- En viktig framgångsfaktor i Spira har dessutom varit engagerad personal som har sett sig som ett lärande team där deras olika personligheter och erfarenheter har kompletterat varandra i arbetet med att stödja deltagarna.

När det gäller de subjektiva faktorerna för att arbeta vidare enligt arbetssättet i Spira bedöms medarbetarna inom de verksamheter där Spira 2.0 kommer att placeras vara olika vana att arbeta i rollen som "handledare på golvet", att hålla i samverkanskontakter och att skapa förtroende i samverkan. På liknande sätt blir det ett stort steg för verksamheten om handläggare med en tydligare myndighetsroll kommer att arbeta med insatserna i Spira 2.0.

Personalens kompetens att arbeta med målgruppen och att samverka kring den är en viktig förutsättning för arbetssättet i Spira. Medarbetarna i Spira har uttryckt att de lärt sig mycket

genom att arbeta i Spira och att de tar med sig sina erfarenheter i de verksamheter där de kommer att arbeta framöver. Endast Region Skånes medarbetare kommer dock att fortsätta i Spira 2.0 men Spiras projektledare kommer att finnas kvar inom arbetsmarknadsenheten i Skurup.

För att inte riskera att de uppbyggda kompetenserna om arbetssättet i Spira försvinner är det viktigt att ta vara på denna genom att successivt möjliggöra för lärande och "kompetensöverföring" mellan de tidigare och de nya medarbetarna. Samverkanskompetens är dock ofta en osynlig kunskap som inte är utbytbar eller något som medarbetarna kan lära sig på andra sätt än genom att faktiskt samverka. Det är därför också viktigt att se till att de medarbetare som ska arbeta med Spira 2.0 har en sådan samverkanskompetens.

Utveckling av hållbara samverkansstrukturer

Förutsättningarna för en långsiktig implementering av arbetssättet och verksamheten i Spira ökar om de samverkansformer som utvecklats kan fortsätta i formen av eller inom ramen för ordinarie samverkansstrukturer.

Enligt utvärderingsmötet med Spiras samverkans- och arbetsgrupp anser personalen dock att den nya insatsen Spira 2.0 inte kommer ha kvar så mycket av Spiras arbetssätt. Exempelvis kommer några av de samverkansformer som bedömts vara centrala för Spiras framgång sannolikt inte kunna fortsätta, t ex samverkansgruppen, eftersom parternas kontaktpersoner inte längre har avsatt och finansierad tid i sin tjänst för samverkansarbetet i projektet.

Det är också oklart om kontaktpersonsfunktionen hos Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen kommer att finnas kvar. När det gäller Arbetsförmedlingen är det fortfarande oklart hur förutsättningarna för en kontaktpersonfunktion ser ut med anledning av att pågående omorganisering inom myndigheten ännu inte är klar. Vid utvärderingsworkshopen med styrgruppen uttryckte Arbetsförmedlingens representant dock att det är viktigt att arbetssättet i Spira 2.0 förbereder deltagarna för Arbetsförmedlingen genom att utveckla deras färdigheter vilket bör säkerställas via en ansvarig kontaktperson.

Andra, bärande delar av Spiras verksamhet som personalen anser inte kommer att fortsätta gäller det vardagliga sociala sammanhanget och arbetet med grupprocesser som Spira har erbjudit deltagarna. Dessutom kommer den del av Spiras målgrupp som består av de som redan har en anställning i en av kommunerna inte inkluderas i Spira 2.0. Det finns ingen annan plan för hur man ska arbeta vidare med denna grupp utifrån erfarenheterna i Spira.

Vår bild är att det finns en överordnad tanke att lyfta in delar av Spira i befintlig organisation i Skurup och Svedala men att det fortfarande finns en del oklarheter kring hur detta ska ske.

Det är viktigt att se till att samverkan kring målgruppen och arbetet med implementering av arbetssätt och verksamhet i Spira kan fortsätta och tas till vara inom etablerade samverkanstrukturer och -former som inte är projektspecifika. Detta gäller t ex styrgruppen som utgörs av samma personer som Samordningsförbundets strategiska grupp. Frågan är dock om och hur det viktiga operativa samverkansarbete som skett i Spiras operativa samverkansgrupp kan fortsätta inom ramen för etablerade operativa samverkansgrupper i kommunerna.

2.3.2 Implementering av På väg

Implementering av På Väg bygger, enligt förändringsteorin, på flera förändringsmekanismer som berör läroprocesserna för medarbetare, utveckling av kunskap och förståelse hos samverkansparterna, utvecklingen av en projektorganisation som stödjer lärande, samt utvecklingen av hållbara samverkansstrukturer. I detta avsnitt presenterar vi hur dessa förändringsmekanismer har visat sig fungera i projektet På Väg såhär långt och vilka förutsättningar som bedöms finnas för att de ska fungera.

Förutsättningar för lärande och implementering av arbetssättet i På väg

Den förändringsprocess som ska genomföras i På Väg utgörs i stor utsträckning av en lärandeprocess för framförallt kommunernas socialsekreterare men också arbetsmarknadssekreterare. Förändringsmekanismen bygger på antagandet att *forum för kompetensutveckling och lärande i form av workshops och medarbetarträffar stödjer utvecklingen av samsyn, förankring och lärande kring arbetssättet hos handläggare inom EB/AME och säkerställer att de arbetar enligt fastställd arbetsprocess*. Kommunernas socialsekreterare ska utvecklas till att bli de drivande i arbetssättet med nollplacerade genom en kompetensutveckling i Försäkringskassans arbete och riktlinjer och stöd i ärendehandläggningen från framtagna mallar, dokument och listor över kontaktpersoner.

Viktiga aktiviteter i denna lärandeprocess för socialsekreterarna har varit de informationsträffar och workshops för kompetensutveckling som genomfördes i maj och december 2019 där både Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan deltog. Workshoparna har fokuserat på erfarenheterna från Hallands erfarenheter, försäkringsmedicinsk information, en uppdatering kring Arbetsförmedlingens uppdrag, projektledarnas egna erfarenheter samt diskussioner kring verkliga ärenden.

Vi ser det som en fördel att lärandeprocessen/ kompetensutvecklingen sker brett i medarbetargrupperna eftersom det möjliggör en bred implementering där arbetssättet inte blir personbundet. Det finns dock parallella tankar om att arbetssättet kan komma att implementeras genom att lägga ett specifikt uppdrag med målgruppen på utvalda medarbetare. Fördelen med detta är att arbetssättet inte blir urvattnat eller lika lätt prioriteras bort vid stor arbetsbelastning.

Vi vill också lyfta fram vikten av att skapa lärandeträffar där både de kommunala medarbetarna och medarbetare från fler av samverkansparterna involveras, förutom de träffar som funnits mellan projektledarna och Försäkringskassans team för samordnad rehabilitering, samt rehab-koordinatorerna från de olika vårdaktörerna. Utvecklingen av den operativa samverkan mellan parterna bygger, enligt projektets antagande om förändringsmekanism på *utvecklingen av bättre kunskap och förståelse för varandras organisationer och att det finns en samsyn kring parternas ansvar/ roller i relation till deras uppdrag, målgruppens behov/ problematik och bedömningar av sjukskrivning och arbetsförmåga*. Erfarenheterna från projektet Utsikt i Malmö var att deras så kallade konsultationsteam bidrog till just en sådan ömsesidig kunskapsöverföring mellan framförallt Försäkringskassan och kommunernas medarbetare på operativ nivå.⁹

⁹ Se slutrapport för projektet Utsikt – Utvecklat samarbete i konsultationsteam (2017)
<https://www.finsamimalmö.se/portals/finsam/FinsamDokument/Slutrapport%20Utsikt.pdf>

Förutom de lärandeprocesser och aktiviteter som organiseras inom ramen för projektet har vi också undersökt vilka förutsättningar som finns för att implementera arbetssättet i ordinarie verksamhet.

Om vi börjar med **de strukturella faktorerna** för lärande och förändring i På Väg, enligt Ellström m.fl. (2008), ser vi att följande faktorer som handlar om **arbetets karaktäristika och organisering** har betydelse:

- På väg erbjuder en metod och struktur som underlättar hur medarbetarna ska arbeta med målgruppen i ordinarie verksamhet. Däremot är medarbetarna tveksamma till hur de ska ha tid att arbeta enligt arbetssättet eftersom de är väldigt pressade i deras vardagliga arbete där de i första hand måste prioritera sitt uppdrag att handlägga ansökningar av ekonomiskt bistånd. Arbetssättet fungerar för projektledarna, vilket beror på att de i projektet har särskilda omständigheter, bland annat har de tidsmässigt utrymme åt ett utvecklingsarbete med pilotärenden och är befriade från det löpande handläggningsarbetet i driftsorganisationen.
- Det finns interna strukturer och rutiner för handledning, information och erfarenhetsöverföring både i Skurups kommun och i Svedala kommun. I båda kommunerna arbetar medarbetare som möter målgruppen nära varandra och ingår i samma enhet/ arbetsgrupp. Veckovisa möten i enheterna/ arbetsgrupperna och i Svedala regelbundna tvärgruppsmöten mellan socialsekreterare och arbetsmarknadssamordnare, skapar möjlighet för gemensam ärendegenomgång och informationsdelning. Projektledarna ger även enskilt stöd/handledning till de individuella socialsekreterarna efter behov. Dessa strukturer och rutiner är viktiga för att kontinuerligt skapa tid för reflektion bland medarbetare och därigenom etablera arbetssättet.
- Kommunerna lever i en besparingens tid och både nedskärningar av tjänster och sjukskrivningar samt den stora arbetsbördan med ett stort antal inkommande ansökningar av ekonomiskt bistånd påverkar medarbetarnas förutsättningar för lärande och möjligheter att praktisera ett nytt arbetssätt.
- Intern samverkan inom kommunerna utgör en viktig strukturell faktor för implementering av arbetssättet i På Väg. Samverkan mellan funktioner som socialsekreterare, arbetsmarknadssamordnare och arbetsterapeuter möjliggör en helhetssyn kring ärendena och individer som är sjukskrivna kan erbjudas stöd från andra funktioner. I Skurup ingår alla dessa funktioner i en gemensam enhet. I Svedala pågår strukturering av grupper och rutiner som stödjer intern samverkan.

När det gäller de **subjektiva faktorer** ser vi att följande faktorer har betydelse:

- **Förståelse av lärande, motivation och vilja att engagera sig:** Medarbetarna uppfattas överlag ha en restriktiv syn på det nya arbetssättet men visar en positiv inställning och efterfrågar fler konkreta ärendediskussioner. Däremot försvåras motivation och engagemang av att tilliten mellan samverkansparterna på den operativa nivån uppges vara förhållandevis svag och kan hindra utvecklingen av en samsyn. Detta visar sig, enligt våra intervjuer, vid att kommunernas medarbetare uppvisar irritation och bitterhet över att Arbetsförmedlingens och

Försäkringskassans nedskurna uppdrag och resurser belastar kommunernas verksamhet, samt att läkarintyg håller låg kvalitet.

- **Förståelse av yrkesroll, upplevelse av handlingsutrymme:** Projektledarna har gått in i sin nya roll utifrån att de ser ett stort värde med samverkan och att de tycker om att samverka. Det har i våra intervjuer och möten framkommit att den "traditionella" rollen som socialsekreterare är mer administrativ och myndighetsutövande och att det hos vissa medarbetare finns ett motstånd till att denna roll nu ska utvecklas till att bli mer samverkansfokuserad. Det går emot det de är vana vid, och kanske också den personliga grunden för yrkesvalet.

Utveckling av hållbara samverkansstrukturer

På Väg bygger på ett antagande om en förändringsmekanism som innebär att *kartläggning av nuvarande strukturer, relationer och kontaktvägar mellan samverkansparterna stödjer etableringen av effektiva samverkansstrukturer, rutiner, processer och kontaktkanaler samt utvecklingen av ett stabilt arbetssätt för samverkan som håller för förändringar i omvärlden.*

Vi bedömer att några av de kontaktvägar och samverkansformer som har utvecklats och upprättats i På Väg har förutsättningar att fortsätta efter projektets slut eftersom de bygger på ordinarie strukturer. Det finns dock också osäkerheter kring hur en del kontaktvägar och samverkansformer kommer att kunna fungera efter projektets slut.

När det gäller **kommunernas kontaktvägar in till vårdenheter** som har upprättats i På väg är dessa de ordinarie och de kommer därmed finnas kvar efter projektet. I dagsläget finns däremot inga kontakter på strategisk nivå för de respektive vårdenheter, förutom att två av dem är representerade i projektets styrgrupp. Detta anser projektrepresentanter inte vara något problem i projektet eftersom den operativa samverkan med vårderna fungerar bra i dagsläget.

Vi vill dock lyfta behovet av att utveckla samverkan med vårdaktörerna mer. Kommunerna har rollen att identifiera och initiera samverkan i ärenden som kommer dem till känna, men det finns också en önskan om att vårdaktörer tar en mer aktiv roll och kontakter kommunerna när de ser ärenden som är i behov av fördjupad samverkan. Detta förutsätter att vårdaktörer bättre känner till och förstår kommunernas arbete och vilka insatser de har att erbjuda – något som inte kommer att utvecklas systematiskt genom de enskilda kontakterna mellan På Vägs projektledare och rehab-koordinatorerna. Viktiga frågor för projektparterna att ställa sig är därför:

- Behöver projektet etablera strukturer och rutiner för samverkan som kan stödja utvecklingen av ömsesidig kunskap och förståelse mellan vårdaktörer och kommunen?
- Finns det något forum där rehab-koordinatorer och socialsekreterare kommer mötas även efter projektet, eller kan man upprätta detta?
- Finns det någon etablerad kontaktväg in till kommunerna som vårdenheter kan använda sig av?

När det gäller **kontaktvägarna mellan socialsekreterarna och Försäkringskassan** så finns det i dagsläget ett för projektet upprättat direktnummer till de personliga handläggarna för samordnad rehabilitering. Huruvida detta direktnummer kommer att bestå

efter projektet är oklart. Om det inte finns kvar hänvisas socialsekreterarna till Försäkringskassans ordinarie kundtjänst. Denna kontaktväg förutsätter att personal i kundtjänst har kunskap om lokal samverkan med kommunerna. Viktiga frågor för projektparterna att ställa sig är:

- Går det att upprätthålla den relation som håller på att utvecklas i projektet mellan projektledarna och Försäkringskassans team för samordnad rehabilitering efter projektets slut utan gemensamma möten? Är det tillräckligt med ett telefonnummer?

Försäkringskassan har genom projektet sett ett stort värde med den kompetensöverföring som skett mellan dem och kommunerna i projektet genom workshops. Detta har resulterat i att man under 2019 har bjudit in alla socialsekreterare i sitt geografiska område (Skåne Syd) för liknande informationsdelning vid två tillfällen. Under 2020 är ytterligare 4 tillfällen inplanerade. Detta är något som sker utanför projektet men som kan ses som en etablerad process som kommer fortsätta stödja arbetssättet för samverkan även efter projektets slut.

3. SAMMANFATTANDE ANALYS OCH LÄRDOMAR

I detta avslutande kapitel sammanfattar vi utvärderingens viktigaste lärdomar samt de frågor som vi anser är viktiga för Samordningsförbundet Nils och medlemsparterna att arbeta vidare med för att nå hållbara och långsiktiga effekter, d.v.s. så att *samverkan förbättras mellan medlemsparterna så att fler personer i behov av samverkande insatser får dessa och därmed kommer närmare arbete/studier med minskad offentlig försörjning som följd.*

3.1 Ta utgångspunkt i analyser av samverkansproblem i befintliga arbetssätt

Behovsanalyser som ligger som grund för insatser görs vanligtvis på individ/-målgruppsnivå. Vi anser att utgångspunkten i högre grad bör vara analyser av arbetssätt på verksamhetsnivå. Om insatserna ska bidra till att utveckla arbetssätt för samverkan kring individer som ska fungera i myndigheternas ordinarie verksamheter, bör utgångspunkten vara analyser av hur befintliga arbetssätt fungerar, sett ur individens perspektiv¹⁰.

Det handlar om att ställa frågor som: Hur arbetar vi idag? Vad är det som fungerar idag och vad fungerar inte i vårt nuvarande arbetssätt sett ur individens perspektiv? Hur bör vi arbeta istället för att det ska fungera för den tilltänkta målgruppen för insatsen? Och hur ser förutsättningarna ut på arbetsplatsen för att införa och lära ett nytt arbetssätt eller förbättra det befintliga? Vilken kompetens finns hos medarbetarna för att arbeta och samverka på detta sätt? Vilken kunskap har de om målgruppens behov?

Spira är ett individorienterat projekt som har formulerats utifrån individernas/målgruppens behov. På Väg är ett exempel på hur en insats kan formuleras utifrån en analys på verksamhetsnivå. Vi anser dock att både projekt behöver ta utgångspunkt i analyser av existerande arbetssätt i verksamheterna. Det är också viktigt att sådana analyser inte bara omfattar arbetssätt inom kommunernas verksamhet utan omfattar samtliga samverkanspartners arbetssätt och verksamhet om fungerande arbetssätt för samverkan ska kunna utvecklas utifrån ett helhetsperspektiv.

3.2 Använd insatser i projektform som del i strategiskt utvecklingsarbete

Insatserna Spira och På väg bedrivs i projektform. Fördelarna med att genomföra insatser som projekt är att det utgör en möjlighet för att testa något nytt och påbörja ett förändringsarbete som leder till att människor kommer ur utanförskap.

Spira har främst varit inriktat på att utveckla och genomföra aktiviteter som stödjer individer. Fördelen med detta är att samverkansformerna successivt byggs upp utifrån individernas behov. Däremot har det inte i Spira eller i projektparternas organisationer avsatts tillräckligt med resurser (tid) för att arbeta med utveckling och implementering av

¹⁰ Lokala behovsanalyser kan t.ex. genomföras utifrån den mall som Nationella nätverket för samordningsförbund har arbetat fram (2017). Enligt mallen ska inte bara olika målgruppers behov utan också behovet av strukturövergripande insatser undersökas, som grund för att identifiera vilka strukturövergripande insatser som kan finansieras av samordningsförbundet.

arbetssätt och samverkansformer som kan fungera över tid som en del i de ordinarie verksamheterna. Utmaningen blir därför hur människor ur dessa målgrupper, som framöver är i behov av det stöd och den samverkan som erbjuds i insatserna, ska få hjälp när finansieringen från Finsam har tagit slut om insatsernas samverkansformer och arbetssätt inte finns kvar inom ordinarie verksamheter?

Spira är en insats vars resultat, metoder, arbetssätt och förutsättningar för implementering bedöms vara välkända och väldokumenterade, genom att den har utvecklats och utvärderats under flera år inom ramen för Spira men också inom ramen för tidigare insatser för målgruppen med finansiering från Nils. Vi bedömer därför inte att det finns behov av att använda projektformen för ytterligare utveckling av metoder och arbetssätt.

Vår bild är att Samordningsförbundet och dess parter använder projektfinansieringen för att kunna erbjuda förrehabiliterande insatser som organisationerna inte har medel och möjligheter till att erbjuda inom ordinarie verksamhet. Man använder därmed tillfälliga lösningar, i form av insatser till individer, på ett långsiktigt problem som snarare har sitt ursprung i "systemfel". Det är därför svårt att, genom insatser som Spira, som stärker enskilda individer, att åstadkomma förändringar på organisations- och strukturnivå.

Parterna uppmanas därför att göra en ordentlig problemanalys som grund för att hitta långsiktiga lösningar. I en sådan problemanalys bör både grundproblemet, dess orsaker och konsekvenser tydliggöras. Att det finns ett ökande antal personer med psykisk ohälsa som "faller mellan stolarna" är t ex enbart en konsekvens av problemet medan orsakerna är mycket mer komplexa och kräver insatser på olika nivåer.

En sådan problemanalys och utveckling av hållbara lösningar kräver givetvis en samverkan både horisontellt (lokalt, regional och nationellt) och vertikalt inom myndigheterna, och kräver även samverkan med andra parter, särskilt arbetsgivare. Vi uppmanar att parterna, gärna i samverkan med andra samordningsförbund, genomför en sådan problemanalys för att kunna utbyta erfarenheter kring utmaningar och lösningar. Samtidigt finns det också behov att involvera de nationella nivåerna inom Finsam och de statliga medlemsparternas organisationer eftersom psykisk ohälsa är ett växande problem generellt i samhället och det är ett samverkansproblem på nationell nivå att ingen av parterna i Finsam har ansvaret för förrehabiliterande insatser.

Vi vill uppmana samordningsförbundets parter att i högre grad börja använda projektformen i insatserna som en möjlighet att arbeta med att skapa lösningar på de underliggande problem kring samverkan som finns på organisatorisk och strukturell nivå. Vi ser projektet På Väg som ett positivt exempel på hur ett projekt kan vara en del av ett strategiskt utvecklingsarbete, med syfte att förändra ett arbetssätt som gör att nollplacerade faller mellan stolarna i systemet. Som ett led i detta förändringsarbete krävs att samordningsförbundet börjar efterfråga projekt med en "systemförändrande ambition". Det skulle enligt Lundmark & Nilsson (2014) kräva en transformation av Samordningsförbundens arbetssätt där de går från *"samverkan genom projekt som ger resultat för deltagare i form av rehabilitering av enskilda individer till strategisk samverkan som inriktar sig på att skapa kunskap om "system-fel" och göra system-förändrande åtgärder för att strukturellt minska utanförskapet i samhället"*.

3.3 Skapa arenor för lärande om samverkan kring målgrupperna

Medarbetare som samverkar utvecklar samverkanskompetens, vilket innebär att de har god kunskap om de andra samverkansparterna och en samsyn om det man ska samverka om. Detta kräver regelbunden kompetensutveckling och etablerade mötesplatser för att utbyta information både informellt och formellt (Danermark 2015).

Vi anser att det är viktigt att parterna i insatserna avsätter resurser, processer och aktiviteter för arbetet med lärande och utveckling av kompetens kring samverkan och arbetet med målgruppen hos medarbetare och chefer i verksamheterna. På detta sätt kan lärdomarna av insatserna "byggas in" i organisationerna och samverkanskompetensen blir inte lika beroende av en funktion eller person.

Ett sådant lärande kan möjliggöras genom att avsätta tid för och att skapa arenor för utvecklingsinriktat lärande där medarbetare och chefer från samverkansparterna på både operativ och strategisk nivå kan mötas. Exempel på sådana lär-arenor är i Spira samverkansgruppen med kontaktpersoner från alla parter och i På väg är det de workshops som arrangeras för socialsekreterare, andra medarbetare från kommunerna som möter målgruppen och en handläggare från Försäkringskassan. Vi ser det som en bra början att arbeta med att utveckla samsynen kring uppdraget hos socialsekreterarna internt i kommunerna, och hos projektledarna när det gäller den externa samverkan. Vi vill dock lyfta fram vikten av att i ett nästa steg skapa mötesplatser mellan parterna där även ordinarie medarbetare från exempelvis Försäkringskassans team för samordnad rehabilitering involveras i den externa samverkan.

Vi vill lyfta fram möjligheten att inte enbart använda dessa tillfällen för formell information och kompetensutveckling i form av utbildningar och presentationer utan att även ge utrymme för diskussion och reflektion kring medarbetarnas tolkningar av frågor om värdegrund, syn- och förhållningssätt. Genom detta skapas förutsättningar för utveckling av samsyn kring olika värden i relation till arbetet för målgruppen. Det bidrar också till att utveckla en grund för det handlingsutrymme och den handlingskompetens som är viktig för att medarbetare (och chefer) kan agera självständigt i olika situationer som uppstår i arbetet med målgruppen och samverkansparterna.

Det är också viktigt att se hur lärandet kan följas upp och stödjas i det vardagliga arbetet, för att bestå även efter projektslut. För detta är regelbundna genomgångar av ärenden eller cases, team-möten och arbetsplatsmöten viktiga tillfällen. De formella stöddokumenterna som har tagit/tas fram i Spira och På väg i form av metodstöd, processbeskrivningar osv. kan användas som en grundstruktur för arbetssättet i organisationerna. Det är dock viktigt att vara medveten om att det inte räcker att enbart informera om och tillgängliggöra det skriftliga stödmaterialet – medarbetare (och chefer) tolkar information och följer rutiner på olika sätt beroende på bl a deras rollförståelse.

3.4 Skapa förutsättningar för implementering som en del i projekten

Det är viktigt att styrgrupperna för Spira och På väg, tillsammans med ansvariga chefer i organisationerna, håller diskussionen om implementering levande men också gör aktiva åtgärder för att faktiskt säkerställa att förutsättningarna för implementering finns. Det handlar om både att synliggöra vad man *kan* implementera utifrån de förutsättningar som

finns, men också om att under projektperioden aktivt arbeta för att utveckla förutsättningar för implementering av det som *behövs*.

Vi uppmanar också ansvariga parter i styrgrupperna att arbeta fram planer för implementering redan från början av projekten, också oavsett om insatsen (som i Spiras fall) fortsätter inom ramen för nya projekt. Projektansvariga förklarar ofta frånvaron av implementeringsplaner med att de politiskt styrda organisationerna ständigt förändras och därmed förändras också förutsättningarna för att implementera projekten. Vi anser dock att det åtminstone bör finnas en tydlig idé om implementering som ger svar på frågor som: VAD som övergripande förväntas att implementeras, VEM som bär ansvaret för implementeringen och I VILKA organisationer den ska ske. Även om man inte vet exakt HUR implementeringen ska ske är det också viktigt att avsätta resurser för att löpande arbeta med förankring och implementering.

Det är väl känt från projektforskning och -utvärderingar att projekt som genomförs som del i ordinarie verksamhet har bättre förutsättningar att implementeras än om de genomförs i en projektorganisation som är avskilt från verksamheten. Johansson, Löfström & Ohlsson (2007) menar t ex att en hög grad av separering från kärnverksamheten leder till låg grad av implementering. Spira är ett bra exempel på en verksamhet som lagts utanför ordinarie verksamhet och som därför är svår att implementera. Det stämmer överens med hur många förrehabiliterande insatser bedrivs i projekt avskilda från ordinarie verksamhet. Bilden är att även de förrehabiliterande insatserna för målgruppen som parterna kommer att remittera deltagare från Spira till framöver också är kortsiktigt projektfinansierade.

Eftersom många sociala utvecklingsprojekt också är samverkansprojekt är projektformen dock enkel eftersom samverkansfrågor ofta är svåra att hantera inom ramen för den ordinarie verksamheten. De samverkande organisationerna har olika styrning, målsättningar, arbetssätt, intressen etc. vilket gör en permanent integration mellan dem mer eller mindre omöjlig (Löfström, 2010). Konsekvensen av detta är alltså att förrehabiliterande insatser, likt Spira, läggs utanför de ordinarie verksamheterna eftersom samverkan där inte är möjlig om inte det genomförs en systemförändring.

Om vi ska ta denna konsekvens på allvar blir det därmed relevant att ställa frågan om det långsiktiga behovet av samverkan kring förrehabiliterande insatser ska lösas genom en långsiktig finansiering av en mer permanent lösning. För Samordningsförbundet kan detta i praktiken innebära att medlemsparterna väljer att samfinansiera en sådan verksamhet långsiktigt inom ramen för FINSAM. Det finns bland medlemsparterna olika synsätt på Samordningsförbundets uppdrag och roll i detta sammanhang. Vi anser därför att det är viktigt att NILS diskuterar förbundets uppdrag och roll och även undersöker hur andra samordningsförbund har gjort, samt hur Nationella Rådet ställer sig till problematiken.

På Väg är däremot ett bra exempel på ett systempåverkande projekt där implementering av ett arbetssätt är det övergripande syftet med projektet. Projektet har sin grund i kärnverksamhetens befintliga strukturer och "bygger på" dessa med processer, relationer och rutiner som bedöms vara möjliga att bibehålla/upprätthålla efter projektavslut.

3.5 Utveckla ett mer aktivt ägarskap och en aktiv styrning

Ett aktivt ägarskap och styrning är tillsammans med en professionell ledning avgörande för att nå resultat under projektet och framför allt för att nå effekter som är hållbara även efter projektet. Det måste finnas ett aktivt ägarskap hos personer i ledningsfunktioner inom samverkansparternas organisationer som aktivt styr, efterfrågar, följer upp och tar ansvar för att projektets lärdomar och resultat blir till långsiktiga och hållbara effekter. Det aktiva ägarskapet innebär att det finns personer som har mandat och ett handlingsutrymme att skapa förutsättningarna för den förändring som projektet syftar till. Det handlar också om att insatsen utgör en del i en långsiktig utvecklingsstrategi i samverkansparternas organisationer. (se t ex Brulin & Svensson 2011)

En strategiskt orienterad styrgrupp med representanter på ledningsnivå från samverkansparterna är avgörande för att kunna styra insatsen mot långsiktiga effekter i form av implementerade arbetssätt för samverkan osv. Spira och På väg har under 2019 haft styrgrupper som bestått av samma personer som dessutom är de samma personer som utgör Samordningsförbundets strategiska grupp.

I utvärderingen 2018 framgick det att Spiras styrgrupp var ändamålsenligt sammansatt, dvs- att den bestod av representanter med beslutsmandat från samtliga samverkansparter. Detta har dock inte varit tillfället för styrgrupperna under 2019 då Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har valt att lägga ansvaret för deltagande i styrgrupper på verksamhetsutvecklare och samverkansansvariga och inte på personer i chefsposition. Fördelen med detta är att det numera finns projektansvariga som har tiden att komma på styrgruppsmötena och som kan se hur projektet passar in i verksamhetsutvecklingen i sin hemma-organisation. Nackdelen är att personerna inte har mandat att fatta beslut om de åtgärder i organisationerna som behövs för att insatser och arbetssätt ska kunna implementeras. Vi vill därför lyfta vikten av att i fortsättningen se till att ha chefer med beslutsmandat med i styrgruppen (eller åtminstone i de möten och processer som rör beslut gällande implementering och organisatoriska förutsättningar).

Det är också viktigt att styrgruppen under projektens gång arbetar aktivt med styrning, strategisk utveckling och uppföljning av projekten. I både På Väg och Spira har styrgruppen/-erna av olika anledningar inte haft ett aktivt arbete under hösten 2019. Projektens genomförande har dock löpt på som planerat tack vare projektledarnas driv. På väg har också varit hjälpt av en aktiv projektgrupp, bestående av projektledarna och representanter från Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen (som också sitter i styrgruppen) som har stöttat projektledarna i deras uppdrag att bekanta sig med arbetssättet men också i att sprida arbetssättet till sina kollegor på kommunerna.

Det har dock framkommit i våra intervjuer att roll- och ansvarsfördelning, samt kommunikationen mellan projektledarna, projektgruppen och styrgruppen har varit otydlig i På Väg. Det har inte funnits några rutiner eller kanaler för kommunikationen mellan projektledarna och styrgruppen. Styrgruppens representanter från Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har tack vare sitt deltagande i projektgruppen fått information om projektets framskridande. Kommunernas respektive representanter är också projektledarnas arbetsledare och har därmed fått information om projektet via dem. Vi ser dock ett behov av att tydliggöra kommunikationsvägarna och fördelningen mellan

projektorganisationens olika ansvarsfunktioner för ägarskap, styrning, ledning och genomförande av projektet.

Det är som sagt också viktigt att styrgruppens uppdrag under projektets genomförande inte begränsar sig till att hålla sig informerad om projektets fortskridande utan ta ansvar för en aktiv styrning och uppföljning. Det är t ex också styrgruppens uppgift att besluta om och följa upp på indikatorerna för projektet. I På Väg finns ett stort antal indikatorer där flera av dem av projektledarna inte upplevs vara efterfrågade av styrgruppen, relevanta utifrån nuvarande förståelse av projektet eller möjliga att samla in. Som utvärderare ser vi att flera av indikatorerna är utfallsindikatorer, som bekräftar att vissa steg i handläggningen har gjorts på ett korrekt sätt, snarare än resultatindikatorer, som kan hjälpa projektet att styra mot önskat resultat. Vi ser därför formuleringen av meningsfulla indikatorer som stödjer styrningen av projektet mot resultat gällande utveckling av både samverkan och av individerna som en avgörande uppgift för styrgruppen att ta tag i, i samarbete med projektledningen.

3.6 Rekommendationer – frågor att arbeta vidare med

Avslutningsvis lyfter vi ett antal rekommendationer, formulerade i form av frågor om viktiga vägval för parterna i insatserna och i Samordningsförbundet att reflektera kring och arbeta vidare med:

- Hur kan vi i högre grad utveckla och finansiera insatser som tar utgångspunkt i analyser av arbetssätt på verksamhetsnivå, snarare än enbart i analyser på individ-/målgruppensnivå – som grund för att kunna utveckla och implementera samverkansformer, arbetssätt och insatser i ordinarie verksamheter som kan hålla över tid även vid förändringar i organisationerna?
- Hur kan vi stärka förutsättningar för implementering av arbetssätt i ordinarie verksamhet, enligt de strukturella och subjektiva faktorer för lärande och förändring som lyfts i rapporten?
- Hur kan vi i högre grad använda insatserna i projektform som en integrerad del i den strategiska utvecklingen av samverkan och arbetssätt med individer/målgrupper i verksamheterna?
- Hur kan vi möjliggöra "arenor för lärande" och utveckling av samverkanskompetens och bred implementering av arbetssätt hos medarbetare från flera samverkansparter, inte bara i kommunerna?
- Hur kan vi skapa förutsättningar för ett mer aktivt ägarskap och styrning av projekten som grund för löpande utveckling och implementering?

4. REFERENSER

- Ask, Karen & Lindell, Lisbeth (2013). *Att ta skammen på allvar. Utvärdering av psykiatrikompetens på HIV-mottagningen*. Malmö högskola, Centrum för tillämpad arbetslivsforskning.
- Bason, Christian m.fl. (2009). *Sæt borgeren i spil: sådan involverer du borgere og virksomheder i offentlig innovation*. København: Gyldendal.
- Dahler-Larsen, Peter & Krogstrup, Hanne Kathrine (2009). *Nye veje i evaluering*. Aalborg: Academica
- Dahler-Larsen, Peter (2016). *Vejledning om att evaluere innovative tiltag*. Center for Offentlig Innovation.
- Danermark, Berth (2015) *Kunskap och erfarenheter om samverkan kring arbetslösa personer med ekonomiskt bistånd*. Örebro universitet för Socialstyrelsen.
- Donaldson, I Stewart (2007). *Program Theory-Driven Evaluation Science - Strategies and applications*. New York: Lawrence Earlbaum association.
- Ellström, Eva, Ekholm, Bodil & Ellström, Per-Erik (2007). Two types of learning environment. Enabling and constraining a study of care work. *Journal of Workplace Learning* 20,2.
- Ellström, Per-Erik (2009). *Användning och nytta av utvärderingar: ett lärande perspektiv*. I Lärande utvärdering genom följeforskning, Svensson, Brulin, Jansson, Sjöberg (red.) Lund: Studentlitteratur.
- Johansson, Löfström & Ohlsson (2007). Separation or integration? A dilemma when organizing development projects. *International Journal of Project Management*, 25.
- Lundmark, Eva Nilsson & Nilsson, Ingvar (2014). *Så mycket bättre. Tankar kring Samordningsförbund 2.0*.
- Löfström, Mikael (2010). Samverkan och gränser. *Studier av samverkansprojekt i offentlig sektor*. Skrifter från Högskolan i Borås, nr. 25
- Rämgård, Margareta (2013). *Utvägen – ett salutogent samverkansprojekt finansierat av Finsam MittSkåne. Rapport 1: Deltagarnas upplevelser*. Malmö högskola, Centrum för tillämpad arbetslivsforskning.
- Sanders, J R (1997). *Cluster Evaluation*. I: Chelimsky, E & Shadish, W R (red.) *Evaluation for the 21st Century*. Thousand Oaks: Sage.
- Skolverket (2010). *Erfarenheter av samverkan*. Stockholm: Skolverket.
- Skov Dinesen, Malene & Kølsen de Wit, Camilla (2010). *Innovativ evaluering*. Dansk Psykologisk Forlag.
- Svensson, Lennart & Brulin, Göran (2011). *Att äga, styra och utvärdera stora projekt*. Lund: Studentlitteratur.
- Væksthusets Forskningscenter (2018). *Virksomme elementer på vejen til job*.