

Delutvärderingsrapport I i projekt Individsamverkansteam (IST) Falkenberg

I. Inledning

Bakgrunden till projektet Individsamverkansteam (IST) är att det i Falkenberg finns en relativt stor grupp individer som dels är långvarigt beroende av bidrag i olika former från olika myndigheter/försörjningssystem, dels befinner sig i såväl socialt utanförskap som utanförskap i relation till arbetsmarknaden. Orsakerna till den aktuella gruppens problem i form av långvarig arbetslöshet är delvis oklara samtidigt som det har konstaterats att den ofta komplexa problembilden kräver samordnade lösningar mellan olika aktörer. Samordningsförbundet har därför beviljat medel för att driva projektet Individsamverkan (IST) under perioden 2013-05-15 – 2015-12-31. Projektet syftar övergripande sett till att utveckla såväl arbetssätt inom som samarbetsformer mellan de olika verksamheter som arbetar med berörd målgrupp.¹

Målen med projektet

Målen med projektet Individsamverkansteam kan delas upp i två olika dimensioner, nämligen: (1) samarbetsformer mellan verksamheterna och (2) arbetssätt inom respektive verksamhet.² När det gäller (1) samarbetsformer mellan verksamheterna är målet med projektet att: ”få till stånd god och kvalitativ samordning och erfarenhetsutbyte mellan de samverkande huvudmännen”.³ När det gäller (2) arbetssätt inom respektive verksamhet så är målet med projektet att både ”utveckla nya arbetsmetoder för rehabilitering i samverkan” och ”skapa långsiktiga planeringar i samsyn mellan deltagare och berörda myndigheter”.

Parallellt med de båda dimensionerna ovan finns det en individdimension där målet för individen är att ”I första hand till ett arbete på den ordinarie arbetsmarknaden, studier eller om konjekturläget är sådant, kunna stå till arbetsmarknadens förfogande med färsk arbetslivskunskaper”, ”I andra hand om det finns en nedsatt arbetsförmåga försöka matcha den enskilde till arbete genom stöd av arbetsmarknadsåtgärder/medel”, ”I tredje hand om den enskilde efter utredning inte anses ha någon arbetsförmåga stödja den enskilde i processen till rätt välfärdssystem” och att deltagarna i projektet ”får/upplever en förbättrad livskvalité till följd av deltagande i samverkan”.⁴

Viktigt i detta sammanhang är att fokus för HUT och utvärderingen av projektet Individsamverkansteam inte ligger på individdimensionen – som dock beaktas – utan primärt på (1) samarbetsformer mellan verksamheterna och (2) arbetssätt inom verksamheterna.

¹ Målgruppen är individer 16-64 år som är eller riskerar att bli långvarigt beroende av välfärdsstöd och som behöver mer än den enskilda myndighetens stöd/kompetens pga. sociala, psykiska och/eller fysiska problem där ett samarbete mellan flera myndigheter krävs för att nå målet arbete, utbildning eller annan försörjning.

² Beskrivningen av målen med projektet grundas på (a) den beskrivning som finns i ansökan om medel (*Ansökan om medel – Individsamverkansteam, Falkenberg*) och (b) diskussionerna mellan aktörerna i projektet Individsamverkansteam (IST) och Högskolan i Halmstads utvärderingsteam (HUT).

³ När det gäller (1) samarbetsformer mellan verksamheterna så har även följande lyfts fram som mål: I. Tillgång till alla samarbetspartners resurser, II. Flexibel samverkan med individens behov i centrum.

⁴ När det gäller projektet och arbetet med målgruppen så klargörs även att ”Arbetslinjen skall tydligt beaktas vid intag av ärenden. Remittenten ska göra bedömningen att individen med ett omfattande stöd kan komma ut i arbete inom två år. Vid inskrivningen är det centralt att individen själv visar intresse för deltagandet, och anger sig själv som motiverad att delta. Samverkansteamerna kan avstå från att samverka om individen inte anses ha behov av denna form av myndighetssamverkan”.

2. Utvärderingsmetodik

Följeforskning som ansats i en utvärdering utgår från att lärande är en central del i alla utvecklingsprojekt. Följeforskning syftar till att stödja projektets processer och utvecklingen av en struktur som möjliggör dialog och erfarenhetsutbyte inom projektet. Den strävar efter ett lärande på såväl strategisk nivå inom projektets styrgrupp som på operativ nivå bland projektpersonal och berörda handläggare. Uppmärksamheten riktas mot de strukturella förändringar som projektet syftar till och de strategier som utvecklas för att genomföra dessa.

Ett viktigt inslag i denna form av utvärdering är etableringen av arenor för dialog och lärande och användandet av metoder som involverar de som driver och arbetar i projektet. En sådan arena för dialog och lärande är seminarier som leds av utvärderaren för gemensam analys av det material som samlas in. Det material som samlas in brukar bestå av dokumentation inom projektet och av gjorda intervjuer med ett urval av informanter som belyser projektet genom sina erfarenheter av detta.

I kvalitativa intervjuer av det slag som används i utvärderingen ses intervjun som ett samtal mellan två personer som påverkar varandra och utfallet av intervjun. Verkligheten uppfattas i detta samspel som impregnerad av bådars förväntningar, avsikter och värderingar och den objektivitet som eftersträvas i kvantitativa undersökningar saknar därför relevans. Kvalitativa intervjuer ses istället som ett samspel mellan intervjuare och den intervjuade och resultatet som en gemensam konstruktion av berättelser om de fenomen som studeras.

De intervjuer som genomförs ställs samman av utvärderingsteamet på Högskolan i Halmstad. De gör utdrag ur intervjuerna för gemensam analys och diskussion. Materialet struktureras utifrån teman som utvärderingsteamet identifierar.

Vid analysseminariet tolkas sedan materialet genom att frågor ställs till detta både avseende innehållet och de egna tankar som detta väcker. Med utgångspunkt i analysseminariet skrivs sedan en delrapport 1 i vilken såväl innehållet i intervjuerna som diskussionen under analysseminariet beaktats.

Intervjuerna med styrgruppen och teamet gjordes över telefon under juni månad 2014. Citaten från intervjuerna är innehållsmässigt korrekta men kan inte hävdas vara ordagrant refererade då intervjuerna inte spelades in utan endast nedtecknades. Intervjuer enligt följande har genomförts:

Styrgrupp:

Mats Petersson, Socialförvaltningen
Mustapha Radi, FAMI
Asbjörn Lingås, Vuxenpsykiatri
Hillevi Bengtsson, Hälsa och rehabilitering
Karin Nilsson, Försäkringskassan

Thomas Fager, Arbetsförmedlingen har inte intervjuats pga semestertider

Team:

Lena Swahn-Erixon (Koordinator), Arbetsförmedlingen
Åsa Gustafsson, Socialförvaltningen
Ann-Margret Björk, Region Halland
Ulrika Svensson, Försäkringskassan
Lena Windefelt, FAMI
Jonas Lindh, Arbetsförmedlingen

Stina Wickerström, Region Halland har inte intervjuats pga semestertider

Intervjuerna har genomförts av Jette Trolle-Schultz Jensen (fil.mag Sociologi, Högskolan i Halmstad) och Anders Urbas (fil.dr. Statsvetenskap, Högskolan i Halmstad).

3. Resultat

Med utgångspunkt i ett fokus på (1) samarbetsformer mellan verksamheterna och (2) arbetssätt inom respektive verksamhet så kan det övergripande resultatet sägas bestå i att Organiseringen av arbetet ses som en styrka med tre viktiga konsekvenser, nämligen:

- (I) ett ökat och förbättrat informations- och kunskapsutbyte mellan involverade aktörer vilket inneburit dels ett mer solitt beslutsunderlag, dels mer välavvägda beslut.
- (II) en samordning av insatser för den enskilde individen – exemplet gemensam planering (gemensam plan).
- (III) ett annorlunda förhållningssätt hos både handläggare och individer som är inskrivna i projektet

Gemensam problembild gällande ordinarie verksamhet

I intervjuerna med såväl styrgrupp som teamet framkommer en gemensam problembild gällande den ordinarie verksamheten som ligger i linje med det som uttrycks i ansökan om medel till projektet och som diskuterats under genomförda workshops.

Problemet är – för det första – att arbetet i ordinarie verksamhet i mångt och mycket är knutet till respektive verksamhet (myndighet) vilket i vissa fall försvårar och i vissa fall omöjliggör ett informations- och kunskapsutbyte mellan verksamheterna. En implikation av detta är att aktörerna inom respektive myndighet ibland saknar relevant information och kunskap för att fatta ett välavvägt beslut för individen. En person som intervjuats uttrycker det på följande sätt:

Kommunikationsbrist har varit problemet. Man sitter ofta på sin egen myndighet utan att veta vad andra myndigheter kanske har gjort [...]. Vi har helt enkelt inte vetat och det är omständligt att dra igång en sådan informationsinsamling. [...] Utifrån mitt perspektiv så är det svårt att göra en korrekt bedömning utan fullständig information om individen och dess möte med myndigheterna.

Samtidigt som en annan som intervjuats beskriver det som att:

Vi blir så inne i vår egen verksamhet och kan inte plocka in andra perspektiv... och ja, en mångsidig information är viktig – detta är något jag saknat, information om individen, problemen och kontakterna med myndigheterna.

Ett problem med den ordinarie verksamheten är alltså att arbetet är relativt strikt bundet till den egna myndigheten och dess regelverk och "att man gör det man kan och det som ligger inom ens uppdrag" samtidigt som "det är dåligt med samarbete över gränserna", vilket försvårat välgrundade och välavvägda beslut som rör enskilda individer. I de ordinarie verksamheterna var för sig har man endast kunnat se och förhålla sig till delar av en individs problematik utan att kunna få den nödvändiga helhetsbilden.

Problemet är – för det andra och relaterat till ovanstående – att arbetet i den ordinarie verksamheten innebär att individer som har en komplex problematik och därför är beroende av insatser från flera aktörer dels "snurrar runt i systemet", dels inte får en samlad bedömning, samordnade insatser och ett avslut. En person som intervjuats uttrycker det som att:

Problemet är att det aldrig blir avslut. Individen snurrar runt i systemet och valsas runt bland [enskilda] handläggare. Individerna hamnar helt enkelt mellan stolarna.

Medan en annan person som intervjuats beskriver arbetet med den enskilde individen på så vis att "tidigare gjorde alla sitt på sin kammare", vilket medfört att den enskilda individen inte alltid fått "adekvat offentlig hjälp... och ett avslut".

Organiseringen av arbetet

Projektet Individsamverkansteam har – enligt den bild som målas i intervjuerna – organiserats på så vis att ett projektteam bestående av sex personer samt en koordinator är operativt ansvariga, dvs. arbetar direkt med deltagarna i projektet samt innehar fullföljandeansvar. Alla (sex) aktuella verksamheter är representerade i

projektteamet och motsvarande är alla (sex) myndigheter representerade i styrgruppen för IST.⁵ Styrgruppen formades utifrån en samverkansgrupp som redan fanns i kommunen; ansökningen till Samordningsförbundet formulerades av deltagare i denna tidigare samverkansgrupp.

Mot bakgrund av den problembild som finns har arbetet organiserats på så vis att teamet (inklusive koordinatör) träffas en gång i veckan (måndagar) för en genomgång av de individer som är inskrivna i projektet. Dessa möten syftar att genom en kartläggning *"ta ett helhetsgrepp runt individen"* utifrån kompetenserna som finns inom teamet och att *"se till så att alla inom teamet har information om individen och individens problem och därmed kan arbeta med individen"*.

När det gäller teamets möte med de enskilda individerna finns det några aspekter som är viktiga att beakta.

- (I) När en remiss inkommit gör teamet en kartläggning av individen och *"vad som tidigare gjorts"* och kallar därefter individen till ett möte.
- (II) Individen – som *"alltid får skriva på ett samtycke"* – träffar två personer ur teamet vid det första mötet: *"vi träffar individen två och två när vi kallar individerna till oss och då varierar det vilka myndigheter det är, vi tar relevant myndighet beroende på problem så som sjukvård, arbetsmarknad och så vidare"*.
- (III) Som grupp arbetar teamet med den inskrivna individen utifrån tanken att samråda runt individen för att ta ett helhetsgrepp genom att flera olika perspektiv involveras och att ett avslut därmed kan uppnås: *"Vi samråder om individen och försöker hitta en väg framåt – rätt väg framåt, vad den nu är utifrån en gemensam bedömning så att individen inte behöver valsa runt längre"*.
- (IV) I arbetet inom gruppen och i relation till de inskrivna individerna försöker teamet inte endast att *"lämna ens eget myndighetsfokus åt sidan"* utan även att: *Sudda ut myndighetsstämpeln och göra helhetsbedömningar runt individen. Vårt arbete ska vara en kollektiv process. Vi presenterar oss som IST, inte som myndighet X, Z och Y.*
- (V) Teamets fysiska placering är inte på en speciell myndighet utan på Resurscenter vilket innebär att teamet finns på en plats som inte representerar en eller flera myndigheter *"Vi sitter tillsammans och på en neutral plats, vilket är viktigt"*.

När detta underlag färdigställs i oktober 2014 har 28 personer remitterats till IST, 20 personer har kontakt med teamet och fem personer har kommit till avslut i form av arbete. Tre har avslutats varav en har flytt utomlands pga sjukdom, en har gått tillbaka till försörjningsstöd och en inskriven på LSS-stöd. Dessutom har teamet haft konsultfunktion gällande ytterligare sju personer.

Organiseringen av arbete en styrka med tre viktiga konsekvenser

Organiseringen av arbetet ses alltså som en styrka då det – åtminstone enligt intervjuerna som gjorts – har haft tre viktiga konsekvenser.

Kunskapsutbyte

Organiseringen av arbetet har för det första inneburit ett ökat och förbättrat informations- och kunskapsutbyte mellan involverade aktörer vilket inneburit dels ett mer solitt beslutsunderlag, dels mer välvägd beslut. Något mer konkret innebär detta att teamets gemensamma arbete med individerna inneburit att teamet (och enskilda handläggare) fått ta del av information som ofta saknas i ordinarie verksamhet, vilket ökat kvalitén på besluten som rör den enskilda individen. En person som intervjuats uttrycker det som informationsflödet mellan inblandade aktörer ökat medan en annan säger *"att vi nu kan ta besluten direkt i gruppen"* och då utifrån en både bredare och djupare informationsgrund vilket innebär att besluten blir mer välvägd.

Gemensam plan

Organiseringen av arbetet har för det andra inneburit en samordning av insatser för den enskilde individen speciellt när det gäller gemensam kartläggning och en gemensam planering Övergripande sett innebär organiseringen av arbetet alltså att det *"nu är fler ögon som tittar på en individ och försöker hitta en lösning på problemen så att individen inte behöver rulla runt i alla myndigheter"*. Eller som en annan intervjuperson säger: *"Som vi frågar får vi svar. Att vi träffar deltagaren samtidigt gör att vi kan ställa frågor från olika perspektiv; vi har olika glasögon."* Något mer konkret innebär organiseringen av

⁵ Involverade aktörer är Arbetsförmedlingen, Vuxenpsykiatri, Fami, Socialtjänsten, Försäkringskassan samt Hälsa och Rehabilitering

arbetet att teamet nu – och till skillnad från arbetet i ordinarie verksamhet – gör en gemensam insats för individen, vilket av flertalet som intervjuats ses som projektets styrka: *”Att arbeta med gemensamma planer är viktigt, vilket görs i projektet”*. Organiseringen av arbetet ses också som en förutsättning för att kunna förhålla sig till respektive myndighets regelverk på ett mera pragmatiskt sätt. Utan att på något sätt agera regelvidrigt kan övriga myndigheters perspektiv bidra till en upplösning av den hemma blindhet som kan uppstå i relation till det egna regelverket. Samtidigt finns det dokumentationskrav – som en intervjuperson uttrycker det: *”journalföringsläpänkaren”* - som inte går att bortse ifrån.

Neutral plats och förhållningssätt

Organiseringen av arbetet och – som ett viktigt tillägg – speciellt den fysiska placeringen av teamet har för det tredje inneburit ett annorlunda förhållningssätt hos både handläggare och individerna som är inskrivna i projektet. När det gäller handläggarna så har den fysiska placeringen av teamet bland annat inneburit att det varit *”lättare att släppa den egna myndigheten”* och att på så vis *”bli en del av teamet”* samt ha möjlighet att *”arbeta flexibla”* såtillvida att man *”innan projektet är i en myndighet och i regelverket”*. När det gäller individerna som projektet riktar sig mot så upplevs dessa på grund av såväl teamets fysiska placering och dess ambition att *”sudda ut myndighetsstämpeln”* som både mer öppna och mottagliga. Enligt en i teamet innebär projektet att individen *”blir synliggjord och tagen på allvar – klienterna uppfattar nog detta”* medan en annan i teamet säger att *”individerna sannolikt känner att vilken fråga som helst kan tas upp med vem som helst i teamet”*, vilket är en syn som delas av ytterligare en i teamet som konstaterar att: *”Vi har en fördel i att vi inte sitter på en speciell myndighet. Individen får ett mer avslappnat förhållningssätt till oss då det inte finns en beroendeställning”*. Den bild som målas i intervjuerna alltså att:

Det är viktigt med en neutral plats – vi presenterar oss också som IST och inte som myndighet X, Z eller Y. Individerna blir mer mottagliga, öppna... man pratar mer fritt och vågar vara sig själv. Detta underlättar vårt arbete – det är alltid enklare när folks säger sanningen⁶. [...] Den fysiska platsen gör dessutom att vi kan effektivisera informations- och beslutsvägarna – kortare vägar.

Sammantaget betraktas alltså organiseringen av arbetet som en styrka med tre olika men sammanhängande konsekvenser för såväl teamet (eller enskilda handläggare) som för de individer som projektet riktas mot.

Vad händer efter projektet?

En fråga som lyfts i intervjuerna och sedan även vid analysseminariet, är vad som händer efter projektet och i åtminstone en mening verkar det finnas en relativt samstämmig uppfattning. När det gäller Individsamverkansteamet så har – enligt intervjuerna – frågan om framtiden beaktats av styrgruppen och teamet. Därtill hävdar flertalet av personerna som intervjuats att teamet visserligen är unikt men att arbetsformen eller organiseringen av arbetet och då speciellt kartläggningen av individen och den gemensamma planeringen av åtgärder kan överföras till ordinarie verksamhet. En av personerna som intervjuats säger klart och tydligt att *”det handlar om att ta ett beslut”* medan en annan hävdar att *”Vi kan överföra detta direkt – det ligger på chefsnivå och det gäller att läsa upp handbojorna på folk”*. Det nämns också i en intervju att man redan har diskuterat inför implementering att man skulle kunna permanentera teamets organisation och att det i en fortsättning förmodligen skulle räcka att tillsätta en koordinator på 25% vilket skulle betyda att varje myndighet måste träffa beslut om resurser för en 25% tjänst för en sådan framtida organisation av arbetet med individsamverkan. När det gäller vad som kan överföras (implementeras) till ordinarie verksamhet eller rättare sagt finnas kvar efter projektiden så är flera av personerna som intervjuats noga med att påpeka att det är den specifika organiseringen som varit lyckad och att förändringar i den sannolikt skulle försvåra ett framtida arbete, vilket illustreras i följande:

Förhoppningsvis ska vi implementera detta, dvs. att vi kan fortsätta träffas på det sätt och på den plats vi gör nu och så att det inte sprids ut till respektive verksamheter för då kommer det aldrig att fungera. Det är viktigt att behålla det som det är nu, inte på en myndighet eller en vårdenhet.

En framtida implementering tycks alltså ha beaktats i arbetet med Individsamverkansteamet och förutsättningarna att göra vissa delar permanenta kan (kanske) finnas samtidigt som det – enligt en som intervjuats – behövs *”en strategi*

⁶ Uppfattningen som här redovisas för har dock inte till fullo kunnat bekräftas i de (få) deltagarintervjuer som hittills hunnits genomföra. Endast fyra personer har emellertid intervjuats och ingen av dessa har varit med i projektet under en längre tid.

för att få detta arbetssätt att leva vidare, projektet har funnits och kommer att finnas: myndigheterna måste fungera även utan att pengar pumpas in". Parallellt med detta klargjorde deltagarna vid analysseminariet 2014-08-26 att frågan om legitimitet (nationell, regionalt och lokalt) är viktigast men att både koordinatorsrollen och resursfrågan måste beaktas om verksamheten ska bli permanent och fungerande.

Vid analysseminariet 2014-08-26 utvecklades diskussionen om en fortsättning av arbetet med den aktuella gruppen av kommuninvånare efter avslutning av projektperioden. Det förefaller finnas en enighet om att samverkan mellan myndigheter är en nödvändighet för att dessa individer inte i fortsättningen ska riskera *"falla mellan stolarna"*. Vid seminariet framkom det att Falkenberg, mycket beroende på kommunens storlek, *"alltid"* har laborerat med olika former av samverkan mellan myndigheter. Det som skiljer detta projekt från tidigare är att man har gått från mer konsultativ verksamhet till att ha etablerat en grupp i form av ett team som har faktiskt fullföljandeansvar och som är placerad på en myndighetsneutral plats. Vid analysseminariet uttrycktes det farhågor om att man – om man inte lyckas konstruera en permanent form för denna organisering av arbetet (inklusive fysisk myndighetsneutral plats och fullföljandeansvar) – så riskerar arbetet att bli *"mer informellt och förmodligen personbundet"* såtillvida att det är önskvärt att *"bevara IST som metod"*.

Under analysseminariet utkristalliserades tre scenarier gällande en fortsättning efter projektiden:

- (I) Scenario 1: Nya resurser och sålunda en fortsättning av arbetet
- (II) Scenario 2: Inga nya resurser. Ska arbetet fortsätta måste finansiering för koordinator lösas. Finns möjlighet till lokal samfinansiering?
- (III) Scenario 3: Nedtrappning av resurser från SOF (är till diskussion i SOF).