



Delutvärderingsrapport I i Individsamverkansteam (IST) Halmstad (ej avstämd)

I. Inledning

Bakgrunden till projektet Individsamverkansteam (IST) är att Halmstad kommun har identifierat ett behov av att utveckla samverkan mellan de myndigheter som har ett ansvar inom området arbetslivsinriktad rehabilitering. Socialförvaltning, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Hälso- och sjukvården inom Region Halland har ett ansvar för att bistå individer med stöd i den process som behövs för att komma ut i arbete eller komma närmare arbetslivet utifrån vars och ens förutsättningar och formulerade mål.

Syftet för myndigheternas samverkan i IST Halmstad är att verksamheten ska stödja deltagaren till att ”nä arbete, studier eller att stå till arbetsmarknadens förfogande”¹ Syftet är vidare att IST verksamheten ska möta behov hos deltagaren där möjligheten att finna en lösning på behovet går utanför de enskilda myndigheternas vanliga insatsmöjligheter. Målgruppen är personer, 18-64 år, som är långtidsinskrivna vid Arbetsförmedlingen, långtidsberoende av ekonomiskt bistånd enl. Socialtjänstlagen (i Halmstad handläggs detta av Utbildnings- och Arbetsmarknadsförvaltningen, UAF) eller långtidssjukskrivna. Deltagarna ska vidare bedömas ha ett behov av insatser från flera myndigheter.

Samordningsförbundet har beviljat medel för att driva projektet, Individsamverkan Halmstad, under perioden 2014-01-01 – 2016-12-31.

1.1 Mål

Projektmålen såsom de beskrivs i ansökan till Samordningsförbundet är att projektet ska bidra till ²:

- en sammanhållen rehabilitering för individen
- snabbare insatser för individen
- minskad ”rundgång” mellan myndigheter
- att individer som inte har fast förankring på arbetsmarknaden kan vara i aktiva åtgärder i så stor utsträckning som möjligt

¹ Dokument *Ansökan om Medel – Arena för individsamverkan* till Samordningsförbundet Halland

² Specifika mål för projektet återfinns i *Ansökan om Medel – Arena för individsamverkan* till Samordningsförbundet Halland

2. Utvärderingsmetodik

Följeforskning 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 följeforskningens utvärdering ses intervjun som ett samtal mellan två personer som påverkar varandra och utfallet av intervjun. Verkligheten uppfattas i detta samspel som genomsyrad av bådars förväntningar, avsikter och värderingar och den objektivitet som eftersträvas i vissa andra typer av 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.

Intervjuer som genomförts har ställs samman av utvärderingsteamet på Högskolan i Halmstad. Materialet från intervjuerna har strukturerats utifrån de teman som utvärderingsteamet identifierat. Materialet har lyfts fram för gemensam analys och diskussion vid analysseminarium med styrgrupp och kordinator där frågor ställts till materialet avseende innehållet och de tankar som väckts utifrån detta. Med utgångspunkt i analysseminariet skrivs delrapport 1 där innehållet i intervjuerna och viktiga delar från efterföljande diskussion beaktats.

Fokus för följeforskningen ligger primärt inte på IST verksamhetens effekt för de enskilda deltagarna. Det innebär att huruvida den samordnade arbetslivsinriktade rehabiliteringen i projektet inneburit bättre förutsättningar för målgruppen att nå arbetsmarknaden inte har varit i fokus. Fokus har istället varit de samverkansformer och de arbetsmetoder som projektet identifierat under den tid projektet hittills pågått.

Datainsamling har genomförts genom telefonintervjuer med IST styrgruppsmedlemmar och teammedlemmar. Intervjuerna har genomförts av Mats Holmqvist (fil.dr. Arbetsvetenskap), Carin Nyman (med.dr. Socialmedicin) vid Högskolan i Halmstad under februari och mars 2015. De intervjuer som genomfördes spelades inte in utan anteckningar gjordes i direkt anslutning till respektive intervju. Följande intervjuer har genomförts:

Styrgrupp:

Christel Lood, Socialförvaltningen

Christian Almbecker, Socialförvaltningen

Jerker Lago, Socialförvaltningen

Lars Öhlund, Arbetsförmedlingen

Pia Ryberg, Försäkringskassan

Carl-Magnus Fröjd, Region Halland, vuxenpsykiatri

Christer Gråhs, Hylte kommun, Arbets- och näringslivschef

Ingrid Nedmark, Utbildnings- och arbetsmarknadsförvaltningen

Ann-Kristin Norrman, Utbildnings- och arbetsmarknadsförvaltningen, intervjuades inte då hon hade för liten inblick i projektet för att kunna ge information om detta.

Team:

Konsultativt myndighetsteam (KMT)

Ulrika Lindberg, Försäkringskassan

Mathias Appelqvist, Arbetsförmedlingen
Diana Edvinsson, Utbildnings- och arbetsmarkandsförvaltningen, enheten för ekonomiskt bistånd
Eva Gustafsson, Vuxenpsykiatri
Niklas Milén, Socialförvaltningen, anhörigstöd

Handledarteam (HLT)
Helene Walhed, Teamkordinator
Lena Lumme, Handledare
Jörgen Andersson, Handledare
Nane Rosner, Handledare
Frida Christiansson, Handledare

Underlag för delrapport 1 består av material från; telefonintervjuer med team och styrgruppsmedlemmar, övergripande sammanfattning av huvuddragen i de teman som framkommit i deltagarintervjuer (dilemman och prioriteringar, samarbetsformer med dess styrkor/svagheter och projektorganisation och processbeskrivning av verksamheten) samt diskussionsmaterial från analysseminarium 1, 2015-03-23. I delrapporten illustreras delar av resultatet genom intervjuцитat. Citaten är att betrakta som illustrationer och är inte ordagrant återgivna.

3. Resultat

3.1 Kortsiktiga projektmål respektive långsiktiga effektmål

Ett av de områden som framkommit i datainsamling och diskussion vid analysseminarium är vad som kan benämnas dilemman och prioriteringar. Delar av dessa handlar om hur verksamheten ska förhålla sig till kort- och långsiktiga mål. Att nå kortsiktiga projektmål som exempelvis en hög genomströmning av deltagare i projektet eller att man kan visa att många deltagare fått kontakt med arbetslivet om än en mer kortvarig kontakt kan vara ett fokus. Projektet skulle även kunna vara mer inställd på långsiktiga effektmål som innebär en långsiktig förändring för individen men där målsättningen är svårare att uppnå eller i alla fall kräver längre tid och mer insatser av verksamheten. En påverkande faktor i val av målsättning som lyfts i intervjuerna är att den målgrupp som ska omfattas av projektet har långvariga och komplexa behov som gör att man relativt ofta står mycket långt från arbetsmarkanden. En annan faktor är att deltagarna i projektet inte remiteras till verksamheten från myndigheterna utan själv tar kontakt utifrån eget önskemål och då deltar så länge man själv önskar dvs. tiden i projektet behöver inte avslutas med en konkret förändring i form av att man har fått ett arbete, påbörjat studier, praktik etc. utan sker då deltagaren själv önskar sluta. Detta innebär också att deltagaren kan välja att vara kvar i projektet även efter det att de uppsatta målen för individens rehabiliteringsprocess har uppnåtts. Detta kan illustreras med nedanstående reflektioner i de intervjuer som genomförts.

Ansökan till SOF problematisk. Målgrupp och önskat utfall är inte samordnat och blir inte helt rimligt. Målgruppen har många och komplexa behov men förväntas komma i arbete – skapar också problem för en renodlad SE-metod

Projekttiden för kort för att rättvist kunna bedöma resultaten, målen måste stå i relation till den målgrupp som valts och detta är en svårighet i projektet

Att uppnå mål är svårt under projekttiden, siffrorna är inte så fina. Är målet rimligt? För att få en pinne så skall individen komma ur projektet, men individen kan ha ett arbete men ändå välja att vara kvar och då får man ingen pinne. Vad skall mätas och när skall det mätas?

I diskussionen framkom att styrgruppens syn är att projektet ska forma sin verksamhet utifrån långsiktiga effektmål och mot att bidra till att skapa så hållbara förändringar som möjligt för deltagarna.

Att få ut X antal i arbete under projektet är mindre viktigt än vad vi åstadkommer om tio år.

Det blir då viktigt att göra en bedömning av hur nära eller långt ifrån en möjlig arbetslivskontakt deltagaren är vilket är en del av den initiala kartläggningen som görs i projektet. En beskrivning av att deltagaren kan bedömas vara 'job ready' respektive 'not job ready' används. Man bedömer här att omkring 80 % av projektets deltagare idag tillhör kategorin 'not job ready'. En kommentar från styrgruppen kring fördelningen (20/80) är att det egentligen är fullt naturligt utifrån den målgrupp som valts för projektet och att om gruppen 'job ready' vore stor så hade detta ju pekat på en felrekrytering då dessa personer istället skulle varit en del av Arbetsförmedlingens verksamhet.

Om inte verksamhetens resultatuppfyllelse i första hand inte ska mätas i antal individer som faktiskt får arbete, påbörjar studier etc. utifrån ovanstående diskussion, hur kan då projektmål och effektmål mätas och beskrivas i nuvarande verksamhet? I diskussionerna framkommer att fokus bör ligga på de s.k. "stegförflyttningar" som deltagarna gör under sin tid i projektet. Detta sätt att se på verksamheten skulle på ett bättre och mer respektfullt sätt fånga de möjligheter som kan finnas att inom ramen för projekttid och med hänsyn tagen till målgruppens komplexa behov.

Att projektet fokuserar på stegförflyttningar aktualiserar dock frågan kring vilka indikatorer som kan användas för att mäta en stegförflyttning. Här finns enligt uppgift ingen färdig manual att tillämpa. Indikatorer som kan belysa processen av stegförflyttning på kort- respektive långsikt och som är anpassade till IST Halmstads förutsättningar behöver tas fram. Diskussion fördes vid analysseminariet kring vem som bör ha ansvaret för att ta fram dessa indikatorer. Koordinator tillsammans med teamen alternativt styrgruppen som har det övergripande ansvaret för projektets verksamhet. Styrgruppen uttrycker dock att man ser svårigheter att ta fram rätt indikatorer utifrån otillräcklig kunskap om deltagargruppen.

3.2 Samarbetsform

Två team – effektiv arbetsdelning eller hindrande byråkrati

Under området samarbetsformer har också diskuterats fördelar och nackdelar med projektets två team (handledarteam (HLT) samt konsultativt myndighetshandläggarteam (KMT)) i relation till implementeringsmöjligheter efter avslutad projekttid. Kan de två teamen bidra till effektivare arbetsdelning eller kan denna organisering möjligen innebära en hindrande byråkrati?

Att ha ett operativt team och ett konsultativt team är bra. Kombinationen synliggör glappen om individen riskerar att hamna mellan stolarna. HLT får också mer kunskap om regelverket, myndigheters möjligheter och begränsningar. Alla kan förmedla samma sak till individen, tydligare budskap.

KMT kan egenfinansieras men knäckfrågan är HLT och finansieringen. Behövs HLT, vad ger det?

Handledarteamet är de som möjliggör den faktiska förändringen för deltagarna.

Diskussionerna vid analysseminariet med styrgruppen anger att det är lätt att se fördelarna med att alla myndigheter finns representerade samtidigt. Det ger en kunskapsöverföring kring regelverk, myndigheternas respektive uppdrag och insatsmöjligheter samt personkännedom som anses mycket viktig för att förenkla processen för att åstadkomma förändring för deltagarna. Vikten av att alla (fem) myndigheter finns representerade poängteras särskilt. Dels på så sätt att härigenom kan deltagarens helhetssituation komma i centrum utan att begränsas av var gränsen går för respektive myndighets uppdragbeskrivning. Om någon myndighet inte skulle delta kan den "smidighet" i processen som

man behöver för att åstadkomma förändring för den målgrupp man har valt inte uppnås. Man undviker ”dubbelutredningar, glapp och systemkaruseller”. Att KMT inte har ett specifikt handläggansvar för den enskilde deltagaren beskrivs också frigöra kraft och energi som kommer arbetet till del på ett positivt sätt. Samtidigt efterfrågar styrgruppen mer detaljkunskap kring vad det konsultativa myndighetsteamet bidrar med i processen för att bättre kunna avgöra vilka delar man inte idag skulle kunna genomföra inom ramen för myndigheternas ordinarie verksamhet (som kan implementeras).

Ur ett implementeringshänseende så lyfter styrgruppen också en oro för hur en verksamhet med ett handledarteam (på det sätt som nu finns i projektet) ska kunna finansieras. Behovet finns för målgruppen, men hur kan en långsiktig finansiering åstadkommas? Man lyfter även behovet av att få mer konkret kunskap om det arbete som handledarna genomför.

3.3 Arbetsmodell - processbeskrivning

Den arbetsprocess som finns i projektet beskrivs nedan. Processen har diskuterats vid ett antal tillfällen både i möten tillsammans med utvärderingsteamet men även vid styrgruppens möten. Fortfarande tycks det dock kvarstå en viss oklarhet hos styrgruppen kring vad/vilka aktiviteter som görs av teamen i vissa steg i materisen.

Processbeskrivning Individsamverkansteamet Halmstad/Hylte

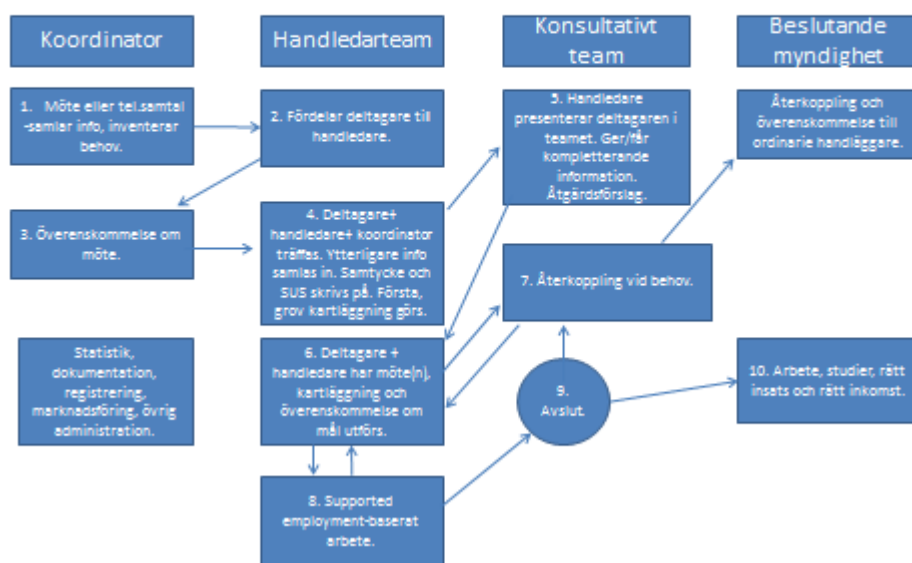


Fig 1. Processbeskrivning (mars 2015), Helen Walhed, Teamkoordinator

En fråga som vid flera tillfällen diskuterats är deltagarens medverkan då deras önskemål och behov av att vara med i projektet presenteras för KMT (sker vanligen ej idag). Styrgruppen anser att deltagaren ska medverka i alla de steg i processen som rör deltagaren och där deltagarens behov diskuteras om det inte uppenbart rör smärre detaljer i processen. En invändning som tidigare har lyfts är att det kan medföra en svårighet att samordna alla inblandade till gemensamma möten och att denna typ av möten med många närvarande kan upplevas svåra för vissa deltagare och att man härigenom möjligen istället skulle kunna riskera att fördröja deltagarens process.

En annan fråga som fortfarande är oklar är den del som rör metoden supported employmentbaserat arbete. Vad innehåller och innebär den 'version' av supported employment som projektet tillämpar? Vilka delar av supported employment kan användas med hänsyn tagen till projektets målgrupp, måste

en 'lokal version' användas och i så fall vilka delar är lika/olika jämfört med SE-metoden? Processen av team beskrivs vara så specifik för varje enskild individ att det också finns svårigheter att precisera projektets exakta tillämpning av SE-metoden.

Utifrån ett implementeringsperspektiv är det avgörande att det går att beskriva vad som görs och vilka faktorer som åstadkommer en positiv förändring för deltagarna. För att kunna föra över kunskap om vilka metoder som fungerar och vilka förutsättningar som behöver vara uppfyllda för att metoden/delar av metoden ska fungera önskar styrgruppen mer information om hur teamen arbetar i de olika stegen (se matris fig 1). Handledarna ombeds därför sammanställa vad man gör och hur man går tillväga för att lotsa deltagaren genom de olika stegen i processen som har beskrivits i processbeskrivningen (fig 1). Styrgruppen önskar ett förtydligande av vilka aktiviteter som är helt samstämmiga med SE-metoden (programtrogna) och var man av olika anledningar gör avsteg från metoden (icke programtrogna). Kan exempelvis ärendeloggböcker användas, uppföljning via Sunjax användas för att följa deltagarnas process?

3.4 Projektorganisation

Styrgruppens roll – tydligare styrning eller få teamet att pröva mer?

Vid intervjuer och diskussion vid analysseminariet som framkom behov av att styrning och ledningsfrågor diskuteras i projektet. Detta avsåg till en del både den mer organisatoriska styrningen inklusive strategiska diskussioner om projektets framtid men också till en del frågor av mer operativ karaktär.

”Många kockar”, behov av tydligare styrning, tydliggörande av uppdrag, behov av en ram.

”Ad hoc styrning”, fria händer att utforma verksamhet till överprövning av sätt att arbeta, ger otydlighet.

När det ej finns tydlighet om hur vi skall jobba är det svårt att veta vart vi är på väg, vad vi gör. Otydlig struktur öppnar upp för att alla skall bestämma – det skapar fler frågetecken.

Vem är ansvarig för att arbeta med uppföljning av dem som avslutat projektet? Ingår det i uppdraget?

Vid analysseminariet diskuterades hur styrgruppen ser på att teamen signalerar ett behov av tydligare styrning. Styrgruppen menar att man delvis bistått med den styrning som efterfrågats. Ska styrgruppen bli mer detaljerad i sin styrning exempelvis prioritera bland deltagare inom målgruppen? Styrgruppen anser inte att de ska styra på denna detaljnivå utan att detta är ett arbete för koordinator i samråd med teamen. Diskussionen visade på behov att tydliggöra roller för styrgrupp, styrgruppsledare, projektledare, koordinator och arbetsledare för teamen.

- Teamkoordinator uppfattar sin roll som en länk mellan styrgrupp och de två teamen (KMT/HLT). Koordinator ser inte att denna funktion är liktydigt med en projektledarroll. Koordinatorns funktion är att koordinera processen för deltagarna (dvs. leder HLT och KMTs insatser och de stegförflyttningar som behöver göras mot det mål som satts upp för respektive deltagare), se fig 1. Koordinator önskar tydligare uppdrag från styrgruppen.
- Koordinator är inte formell arbetsledare för handledarteamet
- Oklart vem som har projektledarrollen i projektet
- Oklart vem som är styrgruppsledare i styrgruppen och vilket ansvar som specifik bör ligga inom funktionens roll.

Styrgruppen överenskommer att representanter i styrgruppen från socialförvaltningen med arbetsledande funktion träffar teamen för att diskutera former och gränser mellan arbetsledning och 'operativ processledning' i projektet.

4. Rekommendationer

- Styrgruppen bör ta fram indikatorer för stegförflyttning för att mäta de steg som tas för ett närmande mot arbetsmarknaden.
- Styrgruppen bör klargöra rollfördelningen och hur styrningen av projektet ska ske.
- Styrgruppen bör skapa återkoppling från projektet för att få mer kunskap om vad som pågår och hur de arbetar.
- Arbetsmodellen behöver klargöras och göras implementeringsbar i sin helhet eller, mer realistiskt, i delar