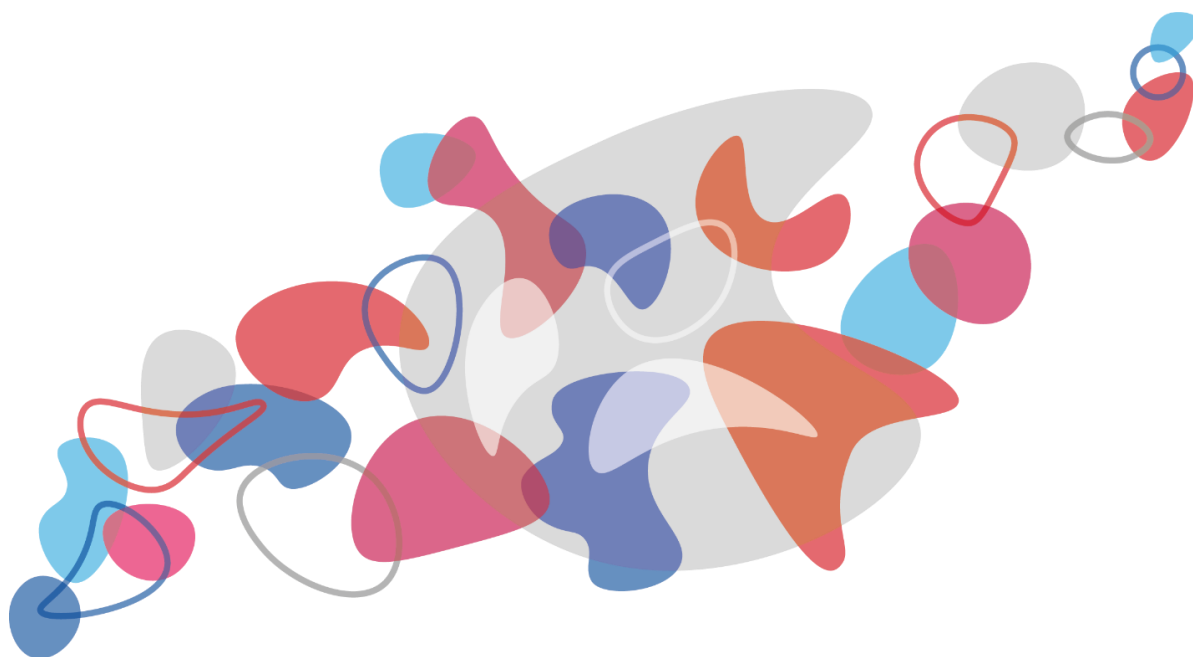


UTVÄRDERING AV PÅ VÄG

ETT PROJEKT FINANSIERAT AV
SAMORDNINGSFÖRBUNDET NILS

SLUTRAPPORT



Malmö november 2020

ASKing AB

Karen Ask & Mari Malmberg

SAMMANFATTNING

ASKing har på uppdrag av Samordningsförbundet Nils genomfört en utvärdering, med inriktning mot lärande, av insatsen På Väg under 2019 - 20. Denna utvärderingsrapport sammanfattar de viktigaste lärdomarna och resultaten av utvärderingen utifrån den övergripande frågeställningen: *Hur bidrar insatsen 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 och de ansvariga för insatsen att reflektera kring hur resultat och lärdomar kan utvecklas vidare och implementeras i ordinarie verksamheter på sikt. Nedan sammanfattas utvärderingens huvudsakliga rekommendationer, formulerade som frågor för parterna att reflektera kring:

- Hur kan vi utveckla samverkanskompetens brett bland de medarbetare som ska samverka och skapa strategier för att "överföra" denna samverkanskompetens när medarbetare byts ut?
- Hur kan ansvariga ledningar i kommunerna sätta ramar för arbetet med metoden i På väg i verksamheten, genom att klargöra vilka medarbetare/ funktioner som förväntas arbeta utifrån metoden, vem som är ansvarig för att följa upp att den följs och för att hålla arbetet enligt metoden levande i organisationen, t.ex. genom att säkerställa fortbildning av medarbetarna?
- Hur kan vi fortsätta samverka kring målgruppen nollplacerade inom existerande samverkansstrukturer såsom den lokala samverkansgruppen i Skurup, och genom att tillsätta ersättare för projektledarens roll som sammankallande och representant i samverkansgruppen?
- Hur kan vi i kommunerna upprätthålla och/eller etablera strukturer och rutiner som synliggör målgruppen nollplacerade som en del av den ordinarie verksamheten och är ett mål som är förankrat i hela organisationen, exempelvis genom tvärgående möten där alla medarbetare deltar och främjar ett helhetsperspektiv?
- Hur kan samordningsförbundets parter säkerställa och främja att ett aktivt ägarskap finns för de insatser som förbundet finansierar?
- Hur kan ansvariga ledningar för insatsen ta ett aktivt ägarskap för den fortsatta implementeringen av metoden i På väg i kommunernas verksamheter?

Table of Contents

1.	INLEDNING.....	4
	1.1 Om På väg.....	4
	1.2 Om utvärderingen.....	5
	1.3 Förändringsteori för På väg.....	6
	1.4 Utgångspunkter för utvärderingen.....	8
2.	HUR HAR PÅ VÄG FUNGERAT?	10
	2.1 På vägs metod	10
	2.2 Implementering av På Väg	16
3.	LÄRDOMAR och rekommendationer	22
	3.1 Främja utveckling av bred samverkanskompetens.....	22
	3.2 Tydlig styrning av arbetet med nollplacerade i kommunerna...	22
	3.3 Dra nytta av existerande samverkansstrukturer	23
	3.4 Arbetet med nollplacerade som ett mål för hela organisationen	23
	3.5 Förrehabiliterande insatser.....	24
	3.6 Aktivt ägarskap.....	24
4.	REFERENSER	25

1. INLEDNING

Denna rapport sammanfattar utvärderingen av insatsen På väg som ASKing¹ har genomfört på uppdrag av Samordningsförbundet Nils under 2019 - 20². Uppdraget för utvärderingen har varit att undersöka hur insatsen 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 utvärderingen. Syftet är ett ge ett kunskapsunderlag för Samordningsförbundets parter och ansvariga aktörer för På väg att reflektera kring resultat och lärdomar av utvärderingen och hur de kan användas i ett fortsatt arbete med att utveckla och implementera arbetsmetoden i På väg i ordinarie verksamheter.

Rapporten vänder sig i första hand till förbundets styrelse, strategiska grupp och förbundschef, samt till styrgrupp, projektledare och medarbetare i På väg. I andra hand vänder rapporten sig till andra nyckelaktörer i Skurups och Svedala kommuner, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Region Skåne.

Utvärderingen har genomförts av ett utvärderingsteam bestående av huvudleverantör Karen Ask (ASKing AB) och underleverantör Mari Malmberg (Veda Konsult). Karen Ask har haft det övergripande ansvaret för att leda och kvalitetssäkra utvärderingen medan Mari Malmberg har haft ansvaret för att genomföra insatserna i utvärderingen.

1.1 Om På väg

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 (primärvården och psykiatrin).

På Vägs 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 kommuner.

På Väg ska **utveckla och implementera en lokal arbetsmetod för målgruppen "nollplacerade"**, dvs. individer som på grund av sjukdom helt eller delvis saknar inkomster och är i behov av försörjningsstöd för sin livsföring. Metoden innebär att kommunernas

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.

socialsekreterare samt i viss mån kommunernas övriga medarbetare som möter målgruppen (t.ex. arbetsterapeuter, mottagningssekreterare), tar en mer aktiv roll i handläggningen av ärenden inom målgruppen nollplacerade.³

Genom att aktivt granska läkarintyg och planering i samverkan med vårdaktörer, utreds individernas möjligheter för samordnad rehabilitering genom Försäkringskassan eller annan aktuell insats, som leder till att de får bättre hälsa och närmar sig arbetsmarknaden.

Utvecklingen av denna arbetsmetod stöds av framtagandet av mallar och stöddokument, kompetensutveckling för kommunernas medarbetare som möter målgruppen samt etablering av kontaktvägar till både Försäkringskassans personliga handläggare och vårdaktörernas rehab-koordinatorer.

1.2 Om utvärderingen

Uppdraget har inneburit att genomföra en **processutvärdering med inriktning mot lärande**. Det innebär att vi som utvärderare kontinuerligt har undersökt processer och arbetssätt i På väg och regelbundet återkopplat resultat och reflektioner av utvärderingen till insatsens nyckelaktörer. Syftet har varit att bidra till ett gemensamt, utvecklingsinriktat lärande som grund för en förbättring av insatsen med fokus på att underlätta för att åstadkomma långsiktigt hållbara effekter⁴.

Utvärderingen har även genomförts som en så kallad **teoribaserad utvärdering** där vi har använt en förändringsteori för insatsen som grund för utvärderingen. Förändringsteorin ska hjälpa till att skapa en gemensam, tydlig och logisk bild mellan samverkansparterna av På väg som förändringsprocess. Vi använder förändringsteorin som grund för utvärderingen, för att synliggöra och analysera insatsens olika delar och relationerna däremellan: hur förväntade effekter nås, genom vilka aktiviteter, processer och arbetssätt och med vilka resurser.

En viktig del i arbetet med utvärdering genom användning av en förändringsteori är att synliggöra nyckelaktörernas **antaganden** om vilka mekanismer som leder till de önskade förändringarna. Under insatsens gång har vi undersökt hur dessa **förändringsmekanismer** har fungerat och förverkligats i praktiken. Utvärderingens resultat har vi sedan använt för att analysera och bedöma om och varför insatsen har lett till önskade resultat och effekter.

Förändringsteorin och de underliggande förändringsmekanismerna har fokus på **hur insatsen bidrar till utveckling av samverkan som ett långsiktigt effektmål** – en samverkan som i sin tur leder till resultat för målgruppen i På väg. Förändringsteorin har vi arbetat fram genom en workshop med nyckelaktörer i På väg vid utvärderingens start, i maj 2019. Projektansökan till Samordningsförbundet Nils, projektbeskrivning och annat material har också legat till grund för konstruktionen av förändringsteorin.

⁴ Inspiration till ASKings utvärderingsansats har bland annat hämtats från Dahler-Larsen & Krogstrup (2009), Donaldson (2007) och Ellström (2009).

1.3 Förändringsteori för På väg

I detta kapitel beskrivs först det bakomliggande problemet som På väg är tänkt att bidra till att lösa, samt den målgrupp som insatsens aktiviteter, resultat och effekter riktar sig mot. Därefter visar vi insatsens övergripande förändringsteori i modellform (se 1.3.3) och redovisar sedan, steg för steg, för effekter, resultat, insatser och resurser.

1.3.1 Målgrupper

Slutmålgruppen för projektet är *personer mellan 18 - 65 år som på grund av sjukdom helt eller delvis saknar inkomster och är i behov av försörjningsstöd för sin livsföring ("nollplacerade")*. Med sjukdom avses individer som är sjuka med läkarintyg, samt personer som av andra instanser har bedömts ha ett arbetshinder i form av sjukdom eller funktionsnedsättning men i dagsläget saknar läkarintyg.

För att nå förändring hos slutmålgruppen, riktar sig projektets huvudsakliga aktiviteter till *kommunernas socialsekreterare* samt i viss mån även till övriga medarbetare som möter målgruppen (t.ex. arbetsterapeuter, arbetsmarknadssekreterare). Dessa utgör tillsammans med nyckelmedarbetare hos samverkansparterna (bl.a. rehab-koordinatorer på vårdcentraler och samverkansansvariga hos Försäkringskassan) projektets **primära målgrupp**. Det är dessa medarbetare som i varierande grad ska förändra sitt arbets sätt och öka sin kompetens för att kunna följa och implementera metoden och i nästa steg skapa den önskade förändring hos slutmålgruppen.

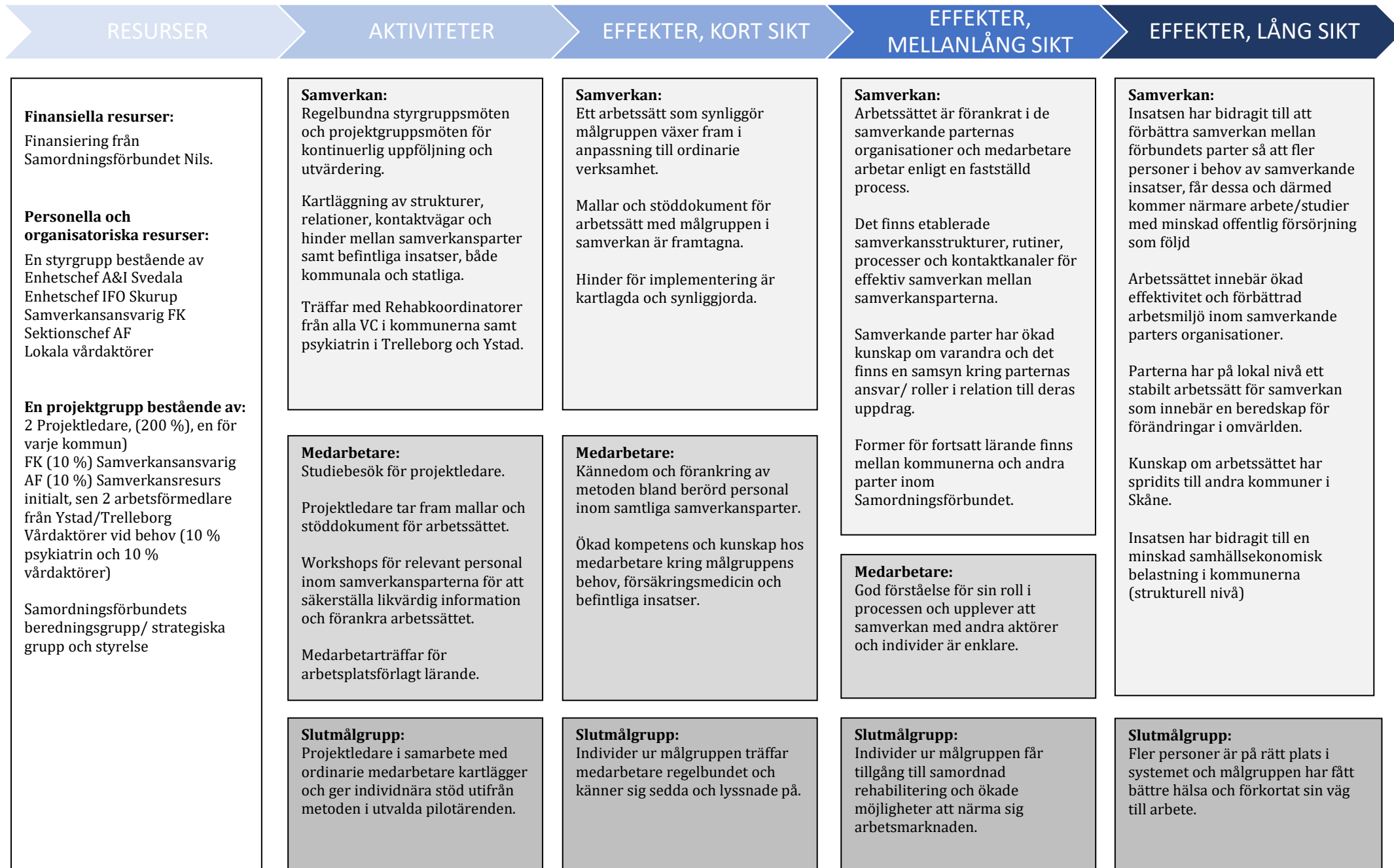
1.3.2 Problem

Huvudproblemet är att gruppen nollplacerade eller personer med odokumenterad nedsatt arbetsförmåga växer och många återfinns inom kommunernas socialtjänst då de inte har möjlighet att försörja sig själva.

Orsaker till problemet är att det *saknas en metod* inom socialtjänsten i kommunerna och **kompetens** hos socialsekreterarna för att driva dessa ärenden framåt. Det saknas *också ett strukturerat samarbete* mellan samordningsförbundets parter kring målgruppen. Samverkansparternas olika gränsdragningar, synsätt och bedömningar av sjukskrivning, arbetslivsinriktad rehabilitering och arbetsförmåga bidrar till en *oklar ansvarsfördelning*.

Detta resulterar i att *individer ur målgruppen hamnar mellan stolarna och går miste om insatser som kan hjälpa dem till rehabilitering* och att komma närmare arbetsmarknaden.

Konsekvensen är att de kommer allt längre ifrån arbetsmarknaden och risken för ohälsa ökar.



1.4 Utgångspunkter för utvärderingen

Utifrån förändringsteorin preciserar vi utgångspunkterna för utvärderingen: Först i form av formuleringar av projektparternas **antaganden om de grundläggande förändringsmekanismer** som På väg bygger på, därefter i form av **preciserade utvärderingsfrågor** som varit vägledande för utvärderingens insatser och metoder.

1.4.1 Antaganden om förändringsmekanismer

En viktig del i arbetet med insatsens förändringsteori är att synliggöra de antaganden som finns hos insatsens aktörer om vilka mekanismer som tros leda till de önskade förändringarna. Genom att göra förändringsmekanismerna uttalade kan vi lättare utvärdera och analysera dem. Med utgångspunkt i den framtagna förändringsteorin ser vi att den bygger på följande centrala förändringsmekanismer:

- En individnära metod 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.
- Forum för kompetensutveckling och lärande i form av workshops och medarbetarträffar stödjer utvecklingen av samsyn, förankring och lärande kring metoden hos medarbetare som möter målgruppen och säkerställer att de arbetar enligt en fastställd arbetsprocess.
- Regelbundna projektgruppsmöten och styrgruppsmöten med kontinuerlig uppföljning och utvärdering stödjer framväxandet av ett arbetssätt i anpassning till ordinarie verksamhet.
- 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.
- Grunden för samverkan mellan samverkansparterna bygger 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.

1.4.2 Utvärderingsfrågor

Utvärderingen har haft fokus på följande övergripande utvärderingsfrågor:

Hur bidrar På väg till ett närmande av samordningsförbundets 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 aktiviteterna för metodutvecklingen av en individnära metod, förankring och lärprocesser bland relevant personal samt kartläggning av bl.a. strukturer, hinder i organisationerna och tillgängliga insatser till ökad samverkan mellan parterna och förbättrad tillgång till samordnad rehabilitering för målgruppen? I så fall på vilket sätt? Sker samordningen på ett sätt som ökar målgruppens möjligheter att närma sig arbetsmarknaden?*
- *Vad fungerar för vem och under vilka omständigheter, i lärprocesserna 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 metoden, lärdomar och former för samverkan som utvecklas i insatsen?*

1.4.3 Utvärderingsinsatser och metoder

Som underlag för utvärderingen har vi genomfört följande insatser och metoder, inom ramen för två utvärderingscykler:

Utvärderingscykel 1 (Maj 2019 – Jan 2020):

- Uppstartsmöte och planering
- Genomgång av skriftligt material
- Löpande avstämning med projektledare och förbundssamordnare
- Workshop om På vägs förändringsteori
- Deltagande observation vid workshop för medarbetare
- Intervjuer med nyckelpersoner; projektledare, styrgruppsrepresentanter från kommunerna samt Försäkringskassan
- Lärandeworkshop om utvärderingen av insatserna Spira och På väg med representanter för styrgrupper, projektledning och samordningsförbundet

Utvärderingscykel 2 (Feb – Dec 2020):

- Nystartsmöte - nulägesanalys och planering av utvärderingscykel 2
- Intervjuer med kommunchefer
- Fokusgrupp-intervjuer med medarbetare som möter målgruppen, primärt socialsekreterarna, i varje kommun
- Utvärderingsmöte/gruppintervju med arbetsgrupp
- Intervjuer med styrgruppsmedlemmar
- Löpande avstämning och intervju med projektledare
- Återkoppling och dialog (Skype-möte) om utvärderingen av På väg med representanter för styrgrupp, projektledning och samordningsförbundet

Till grund för analysen ligger dessutom tidigare rapporter av utvärderingen som återkopplades under cykel 1: uppstartsrapport (2019) och rapport för utvärderingen av Spira och På väg (2019).

2. HUR HAR PÅ VÄG FUNGERAT?

I detta kapitel presenterar vi utvärderingen som en samlad analys av insatsen På Väg med utgångspunkt i våra undersökningar av hur projektets förändringsteori och förändringsmekanismer har förverkligats och fungerat i praktiken. Detta har vi använt som grund för att analysera och bedöma *om* och *varför* insatsen har lett till förväntade effekter.

Analysen är indelat i två huvudsakliga delar: dels hur metoden har fungerat, dels hur implementeringen av metoden har fungerat. Detta beror på att effekter av en insats huvudsakligen kan förklaras utifrån en distinktion mellan **metoden och implementeringsprocessen**. En dåligt fungerande metod, dvs. den grundläggande projektiden 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).

2.1 På vägs metod

Det arbete i På Vägs metod som görs direkt med målgruppen synliggörs i antagandet om förändringsmekanismen: *En individnära metod 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 eller får rätt ersättning.*

Arbets sättet i På Väg bygger på erfarenheter från metodutvecklingsprojektet *På Rätt Väg* som under 2012 - 2014 utvecklades i Halmstads och Laholms kommun med finansiering från Samordningsförbundet Halland (Slutrapport för På Rätt Väg, 2015). På Väg bygger alltså på en beprövad och utvärderad metod som tidigare har visat sig leda till resultat för deltagarna.

Projektledarna för På Vägs tolkning av metoden innebär, enligt våra intervjuer, att arbets sättet tar utgångspunkt i att medarbetarna har en större närhet till individerna och en mer aktiv utredning och uppföljning av individernas planering jämfört med det ordinarie arbets sätt med målgruppen. Genom att socialsekreterare utreder individens rehabiliteringsbehov, klargör arbetsförmågan, utreder medicinska underlag och initierar samverkan med vårdaktörer och Försäkringskassan driver de individernas rehabiliteringsprocesser framåt. Målet var, enligt förändringsteorin, att *individerna får samordnad rehabilitering och en fungerande planering* som leder till att få en bättre hälsa och för dem närmre arbetsmarknaden. Denna planering kan innefatta både insatser från vårdaktörer, kommunernas boendestöd, arbetsterapi, arbetsförmågebedömning eller förrehabiliterande insatser från Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen.

2.1.1 Effekter för slutmålgruppen

Om vi ska kunna uttala oss om och varför metoden har fungerat är det även intressant att titta på i vilken mån den har bidragit till resultat för individer ur målgruppen. Vi ser dock På Väg som ett utvecklingsarbete som har handlat om att förmedla kunskap, lära och börja använda en ny metod som del i medarbetarnas arbets sätt med målgruppen. Därför förväntar vi oss att effekter på individnivå först kan följas upp en tid efter projektet, förutsatt att metoden implementeras och fortsätter att användas.

Projektledarna uppger att de har sett effekter i form av en tendens att individer som har fått handläggning utifrån metoden⁵ har fått någon slags planering och en samverkan med vårdaktörer vilket i sin tur i flera fall har förbättrat individernas hälsa. Därefter har det visat sig vara svårt att komma vidare i ärendena. Detta beror på att:

- Individer har bedömts vara för sjuka för att delta i samordnad rehabilitering hos Försäkringskassan då de inte kommer upp i den arbetsförmåga på 10 timmar som krävs.
- De saknar sjukintyg som krävs för att få sjukersättning eller liknande via Försäkringskassan.
- I flera ärenden med yngre personer har aktivitetsersättning erhållits.
- I inget av ärendena har Försäkringskassan fattat beslut om sjukersättning eller samordnad rehabilitering.
- Då återstår endast kommunernas arbetsmarknadsinsatser för arbetsprövning, praktik eller andra förrehabiliterande insatser. Tillgången på sådana insatser har visat sig vara otillräcklig i båda kommunerna och ingen av kommunernas arbetsmarknadsenheter har arbetat med målgruppen nollplacerade.

Flera individer har remitterats till den förrehabiliterande insats i projektet *Spira 2.0* som också finansieras av samordningsförbundet Nils. Dock har detta projekt inte kunnat erbjuda tillräckligt många platser. Förutom Spira 2.0 har kommunerna inte samverkat kring insatser för målgruppen.

För att inte individerna skulle fastna i sin rehabiliteringsprocess har projektledarna istället tagit kontakt med andra aktörer för att finna möjligheter till insatser att erbjuda utanför kommunernas regi. Både Skurups kommun och Svedala kommun har remitterat individer till två ESF-finansierade projekt i Lunds-stifts regi. Arbetet med att finna lämpliga aktiviteter har lett till att alla individer som handlagts utifrån metoden i Skurup har fått plats i någon slags sysselsättning.⁶

Sammanfattningsvis ger utvärderingen en bild av att handläggningen enligt metoden i På Väg leder till att individer ur slutmålgruppen **får en relevant planering genom en tydligare samverkan med framförallt vårdaktörer** t.ex. vårdcentraler. Därmed får de *ökade möjligheter att närma sig arbetsmarknaden* som är en förväntad effekt på mellanlång sikt, dvs. vid projektets slut, enligt förändringsteorin (se figur 1 nedan). Däremot har inte effekten att *individer ur målgruppen får tillgång till samordnad rehabilitering* uppnåtts, och det är tydligt att bristen på förrehabiliterande insatser är ett hinder för detta. I insatsen har

⁵ Det finns ingen sammanställd siffra kring hur många ärenden som har handlagts enligt metoden eftersom styrgruppen har tagit beslut om att inte följa upp resultat på individnivå. Till en början handlade projektledarna tio ärenden var, därefter har medarbetarna fått individuellt stöd i den ordinarie handläggningen. I Skurup uppger projektledaren att 35 ärenden är handlagda utifrån metoden för På Väg, av projektledaren själv eller i samarbete med en medarbetare. När det gäller Svedala finns det ingen siffra över hur många ärenden man har arbetat med utifrån metoden, utöver de tio som projektledaren tog över vid projektstart.

⁶ Eftersom projektledaren i Svedala hade avslutat sin tjänst vid tiden för slututvärderingen har vi inte fått bekräftat att detta gäller för alla individer i Svedala.

projektledarna arbetat hårt för att hitta lösningar så att detta inte ska stoppa upp individernas utveckling i deras rehabiliteringsprocess.

Aktiviteter Projektledare i samarbete med ordinarie medarbetare kartlägger och ger individnära stöd utifrån metoden i utvalda pilotärenden.	Effekter, kort sikt Individer ur målgruppen träffar medarbetare regelbundet och känner sig sedda och lyssnade på.	Effekter, mellanlång sikt Individer ur målgruppen får tillgång till samordnad rehabilitering och ökade möjligheter att närma sig arbetsmarknaden.
---	---	---

Figur 1: Utdrag ur förändringsteorin: Aktiviteter och effekter på kort och mellanlång sikt (vid insatsens slut) när det gäller utvecklingen för slutmålgruppen.

Om inte individer fortsatt ska *hamna mellan stolarna och gå miste om insatser som kan hjälpa dem till rehabilitering och att komma närmare arbetsmarknaden*, så som det beskrevs i problemanalysen för På väg (se 1.3.2) anser vi att det är av största vikt att åtgärda denna brist på förrehabiliterande insatser till målgruppen. Detta krävs för att individer ur målgruppen ska kunna komma vidare i sin rehabiliteringsprocess, då det inte räcker med enbart insatser inom utredning, planering och samverkan.

2.1.2 Metoden – effekter för den primära målgruppen medarbetare

Projektets primära målgrupp utgörs av de medarbetare inom kommunerna som i varierande grad ska förändra sitt arbetssätt och öka sin kompetens för att kunna följa och implementera metoden och i nästa steg skapa den önskade förändring hos slutmålgruppen. I relation till de förväntade effekterna för medarbetarna, såsom de är formulerade i förändringsteorin (se figur 2 nedan), ser vi att de effekter som på kort sikt (dvs. inom ramen för insatsens tidsperiod) förväntades uppnås har inträffat i viss mån vid projektets slut: *det finns kännedom om metoden bland medarbetarna i kommunerna men den är inte fullt ut förankrad hos alla.*

Aktiviteter 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 för arbetsplatsförlagt lärande.	Effekter, kort sikt Kännedom och förankring av metoden bland berörd personal inom samtliga samverkansparter. Ökad kompetens och kunskap hos medarbetare kring målgruppens behov, försäkringsmedicin och befintliga insatser.	Effekter, mellanlång sikt God förståelse för sin roll i processen och upplever att samverkan med andra aktörer och individer är enklare.
---	---	--

Figur 2: Utdrag ur förändringsteorin: Aktiviteter och effekter på kort och mellanlång sikt (vid insatsens slut) när det gäller användning och implementering av metoden hos medarbetarna.

Vår bild, utifrån de fokusgruppintervjuer vi har haft med medarbetarna i de två kommunerna, är att det inte är helt tydligt för medarbetarna vad metoden innebär. Deras erfarenhet av att handlägga ärenden utifrån metoden är begränsad, i vissa fall obefintlig. En anledning till detta är att flera medarbetare har slutat och nya har rekryterats i båda

kommunerna under projektperioden. De som har en uppfattning av metoden beskriver att det handlar om att få fram individernas berättelser och försöka förstå varför de antingen inte har någon planering, eller kommer vidare i den planering som de har.

Medarbetarna anser att de kan använda de mallar och stöddokument som förmedlats av projektledarna som ett stöd vid utredning av vårdplanering och möjligheter för aktivering. Metoden innebär inte nödvändigtvis att allt detta stödmaterial måste användas i ett ärende, utan de använder det som är relevant för att vårdplanering och möjligheter för aktivering kan utredas. Detta ser vi som en indikation på att de förväntade effekter på mellanlång sikt (vid projektslut) har uppnåtts för dessa medarbetare – dvs. att de har fått *en god förståelse för sin roll i processen* och att användningen av stöddokumentet ger förutsättningar för att de också *upplever att samverkan, både med andra aktörer och med individerna, är enklare*.

2.1.3 Metoden – effekter i samverkan med vården

I metoden för På Väg bär kommunernas socialsekreterare ansvaret för att initiera samverkan med andra parter. Den initialt viktigaste samverkansparten för kommunerna har visat sig vara med vårdaktörer. Efter ett personligt möte med individen och kartläggning av dess situation ska socialsekreterarna ta kontakt med relevanta vårdaktörer för att få in och/eller komplettera medicinska underlag. Kontakt tas genom de ordinarie kontaktvägarna, vårdaktörernas rehab-koordinatorer. Socialsekreterarna granskar och utreder underlaget för att skapa sig en helhetsbild av ärendet, i dialog och samverkan med vårdaktören. Utredningen ger svar på individens arbetsförmåga och rehabiliteringsbehov varefter en lämplig planering kan göras.

För att denna samverkan ska fungera krävs **väletablerade kontaktvägar** mellan kommunernas medarbetare och vårdaktörerna. Dessa kontaktvägar är vid insatsens avslut väl kända även för de medarbetare som inte arbetat utifrån metoden ännu. Inom insatsen har dessa kontaktvägar utvecklats och etablerats genom dels projektledarnas individuella kontakter, dels de informationsmöten som genomförts med projektgruppen och alla vårdaktörers rehab-koordinatorer. Medarbetare och projektledare anger också att samverkansstrukturen **Samordnad Individuell Plan (SIP)** har blivit tydligare genom insatsen och den närmre relationen till vårdaktörerna.

Projektledarnas erfarenheter från att handlägga ärenden är att samverkan med vårdaktörer har fungerat smidigt. Både kontakter med enskilda läkare och med verksamheternas rehab-koordinatorer har fungerat bra. Viljan att samarbeta upplevs som stor och vårdpersonalen är tillmötesgående. Även socialsekreterare och andra medarbetare inom kommunerna som har varit i kontakt med vårdaktörer bekräftar att samverkan fungerar bättre idag än innan insatsen. När det gäller den förväntade kortsiktiga effekten, enligt förändringsteorin (se figur 2), att det ska finnas *kännedom och förankring av metoden bland berörd personal inom samtliga samverkansparter*, kan vi konstatera att detta finns i viss utsträckning en del av vårdaktörerna.

Utifrån våra intervjuer med styrgruppens representanter för vårdaktörerna upplever de inte någon större skillnad vad gäller samverkan med kommunerna jämfört med innan På Väg. De upplevde att samverkan fungerade bra även tidigare, och insatsen innebär inga nya rutiner eller strukturer för dem. Kontaktvägen in och samverkansuppdraget ligger på den ordinarie rehab-koordinatorn. Däremot uppger en styrgruppsrepresentant för en av vårdaktörerna att

målgruppen har blivit tydligare för dem och att processen därför påskyndas nu då det finns en större samsyn om målgruppens behov.

2.1.4 Metoden – effekter i samverkan med Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen

Samverkan med **Försäkringskassan** syftar till att skapa bättre förutsättningar för kommunernas medarbetare att göra korrekta bedömningar och förbereda ansökningar om samordnad rehabilitering till Försäkringskassan. Denna utveckling har stöttats i På Väg genom **förmedling av kunskap** från Försäkringskassan till kommunernas som möter målgruppen, bland annat genom att representanter från Försäkringskassans team för samordnad rehabilitering har deltagit vid workshops tillsammans med kommunens medarbetare. Det har också upprättats **ett extra telefonnummer** som går direkt till de handläggare på Försäkringskassan som arbetar med att bedöma samordnad rehabilitering. Detta nummer kan socialsekreterarna ringa för att ställa frågor i specifika ärenden. I övrigt används ordinarie kontaktkanaler.

Samverkan med **Arbetsförmedlingen** kring individer som står långt ifrån arbetsmarknaden har varit väldigt svår att få till stånd då Arbetsförmedlingen prioriterar arbetet med de individer som nyligen har blivit arbetslösa. Trepårtssamtal har därför inte gått att få till, något som projektledarna annars önskat. Det finns inga resurser inom myndigheten att arbeta med individer ur målgruppen förrän de blir aktuella för samordnad rehabilitering genom det förstärkta samarbetet mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Då kommer Arbetsförmedlingen automatiskt med i samverkansprocessen genom den etablerade "vägen in" via det förstärkta samarbetet. Kontaktvägen in till Arbetsförmedlingen har i projektet varit den ordinarie, dvs. via Arbetsförmedlingens kundtjänst. Det har alltså **inte upprättats några kontaktkanaler eller samverkansstrukturer** med Arbetsförmedlingen i insatsen.

2.1.5 Samverkans effekter

På Vägs arbete med samverkan uttrycks i antagandet om förändringsmekanismen: *Grunden för samverkan mellan samverkansparterna bygger 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.*

Detta innebär effekter som handlar om utvecklingen av **samverkanskompetens** hos medarbetarna, vilket enligt Danermark (2015) innebär att ha god kunskap om de andra samverkansparterna och en samsyn om det man ska samverka om. Samverkanskompetens är något som utvecklas när medarbetare (och chefer) samarbetar med varandra i insatserna. Detta kräver *regelbunden kompetensutveckling och etablerade mötesplatser* för att utbyta information både informellt och formellt.

Våra intervjuer och fokusgrupper med styrgruppsrepresentanter och medarbetare som möter målgruppen ger stöd för att På Väg till viss del har bidragit till en *etablering av samverkansstrukturer, rutiner, processer och kontaktkanaler för effektiv samverkan mellan samverkansparterna*, så som den förväntade effekten för samverkan är formulerad i insatsens förändringsteori (se figur 3 nedan). Dessa samverkansstrukturer, rutiner, processer och kontaktkanaler är inte nya för insatsen, men upplevs nu vara mer kända och

tillgängliga. Detta gäller kontaktvägar mellan kommunernas medarbetare och vårdaktörer, användandet av Samordnad Individuell Plan (SIP), samt upprättande av ett extra telefonnummer som går direkt till de handläggare på Försäkringskassan som arbetar med att bedöma samordnad rehabilitering.

<p>Aktiviteter Regelbundna styrgruppsmöten och projektgruppsmöten för kontinuerlig uppföljning och utvärdering.</p> <p>Kartläggning av strukturer, relationer, kontaktvägar och hinder mellan samverkansparter samt befintliga insatser, både kommunala och statliga.</p> <p>Träffar med Rehabkoordinatorer från alla VC i kommunerna samt psykiatrin i Trelleborg och Ystad.</p>	<p>Effekter, kort sikt: Ett arbetssätt som synliggör målgruppen växer fram i anpassning till ordinarie verksamhet.</p> <p>Mallar och stöddokument för arbetssätt med målgruppen i samverkan är framtagna.</p> <p>Hinder för implementering är kartlagda och synliggjorda.</p>	<p>Effekter, mellanlång sikt Arbetsättet är förankrat i de samverkande parternas organisationer och medarbetare arbetar enligt en fastställd process.</p> <p>Det finns etablerade samverkansstrukturer, rutiner, processer och kontaktkanaler för effektiv samverkan mellan samverkansparterna.</p> <p>Samverkande parter har ökad kunskap om varandra och det finns en samsyn kring parternas ansvar/ roller i relation till deras uppdrag.</p> <p>Former för fortsatt lärande finns mellan kommunerna och andra parter inom Samordningsförbundet.</p>
---	---	---

Figur 3: Utdrag ur förändringsteorin: Aktiviteter och effekter på kort och mellanlång sikt (vid insatsens slut) när det gäller utvecklingen av samverkan mellan parterna.

Vi ser också att de workshops och möten som hållits inom ramen för insatsen **har lagt en grund för att utveckla samverkanskompetens**, dvs. *ökad kunskap om varandra och en samsyn kring parternas ansvar/ roller i relation till deras uppdrag* så som det förväntades utifrån insatsens förändringsteori. Vi ser att denna kunskap om varandra och samsyn kring roller har tydliggjort förväntningar på samverkan och vad olika samverkansparter kan bidra med. Framförallt är det kommunernas medarbetare som har fått ökad kunskap genom dessa workshops och inte i samma utsträckning medarbetare från de andra samverkansparterna. På grund av olika omständigheter så har inte alla medarbetare från kommunerna deltagit vid samtliga workshops och de uttrycker att det finns ett kontinuerligt behov av liknande kompetensutveckling.

Därför är det viktigt att parterna arbetar med att det ska finnas *former för fortsatt lärande mellan kommunerna och andra parter inom Samordningsförbundet* såsom det också är formulerat i förändringsteorin. Detta är också en förutsättning för att uppnå effekten att *arbetssättet är förankrat i de samverkande parternas organisationer och att medarbetare arbetar enligt en fastställd process*.

En förutsättning är dessutom en utveckling av samverkanskompetens vilket främst sker när medarbetare samarbetar med varandra i insatserna, vilket ännu inte riktigt har skett. Då kommunernas medarbetare har en begränsad erfarenhet av att arbeta utifrån metoden för På Väg ser vi att även om kontaktvägarna finns och är kända, kunskapen om varandra har

ökat och en viss samsyn har utvecklats, så är utvecklingen av samverkanskompetens begränsad.

Däremot kan vi i utvärderingen se indikationer på att effekten att det finns *ett arbetssätt som synliggör målgruppen som växer fram i anpassning till ordinarie verksamhet* har uppnåtts i viss utsträckning, när det gäller samverkan med vårdaktörerna. Samverkan med vårdaktörer uppges fungera bättre än innan; målgruppen har blivit tydligare för vårdaktörerna och processen påskyndas därför då det finns en större samsyn om målgruppens behov.

2.2 Implementering av På Väg

Vi har konstaterat att metoden i På väg bygger på en beprövad och fungerande metod. Men en i grunden väl fungerande metod får inga effekter om inte processen för implementering fungerar. I detta kapitel undersöker vi därför utvärderingsfrågan: *Vilka förutsättningar finns det i samverkansparternas organisationer, i form av t ex resurser, aktivt ägarskap, styrning, ledning och organisering, för att kunna implementera metoden, lärdomar och former för samverkan som utvecklas i insatsen?*

En implementering av På Väg bygger, enligt förändringsteorin, på flera förändringsmekanismer (se avsnitt 1.4.1) som handlar om att skapa lärprocesser för medarbetarna, utveckla kunskap och förståelse hos samverkansparterna, utveckla en projektorganisation som stödjer lärande, samt att utveckla hållbara samverkansstrukturer. Nedan presenterar vi hur dessa förändringsmekanismer har visat sig fungera i insatsen På Väg och vilka förutsättningar som bedöms finnas för att de ska fungera och bidra till effekter på längre sikt.

2.2.1 Förutsättningar för lärande och implementering av arbetssättet i På väg

Den förändringsprocess som har genomförts i På Väg utgörs i stor utsträckning av **en lärandeprocess** för framförallt kommunernas socialsekreterare, men även andra medarbetare som möter målgruppen. Förändringsmekanismen bygger på antagandet att *forum för kompetensutveckling och lärande i form av workshops och medarbetarträffar stödjer utvecklingen av samsyn, förankring och lärande kring metoden hos medarbetare och säkerställer att de arbetar enligt fastställd arbetsprocess*. Kommunernas medarbetare skulle utvecklas till att bli de drivande i metoden med nollplacerade genom att få kompetensutveckling i Försäkringskassans arbete och riktlinjer, samt få stöd i ärendehandläggningen via framtagna mallar, dokument och listor över kontaktpersoner vid samverkansparternas organisationer.

Centrala aktiviteter i denna lärandeprocess för socialsekreterarna har varit de **informationsträffar och workshops för kompetensutveckling** som genomförts vid ett flertal tillfällen under projektperioden där både Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har deltagit. Dessa workshops har fokuserat på försäkringsmedicinsk information, uppdatering av Arbetsförmedlingens lokala förutsättningar, projektledarnas egna erfarenheter av arbetssättet samt diskussioner kring verkliga ärenden. Vi ser det som en framgångsfaktor att kompetensutvecklingen har skett brett i medarbetargrupperna eftersom det har möjliggjort en bred implementering där arbetssättet inte blir bundet till enskilda individer.

I den mån det har varit möjligt har projektledarna lyft arbetssättet och deras erfarenheter kring det på medarbetarträffar och ärendegenomgångar. Projektledarna har även gett individuellt stöd till medarbetarna vid den ordinarie handläggningen av ärenden, vilket också är en form för individuell kompetensutveckling med utgångspunkt i varje medarbetares behov.

Vi vill dock lyfta vikten av att det finns en **strategi för att säkerställa att denna kompetens erhålls vid nyrekrytering**. Nya medarbetare i framförallt Svedala har inte upplevt att de har fått någon eller tillräcklig introduktion eller kompetensutveckling i arbetssättet.

Försäkringskassan har genom insatsen På Väg sett ett stort värde med att höja kunskapen om försäkringsmedicin bland socialsekreterare. Detta har resulterat i att man sedan 2019 har arrangerat liknande informationsinsatser för samtliga socialsekreterare inom Försäkringskassans region Skåne Syd. Detta har fortsatt under 2020 och är något som sker utanför insatsen På Väg. Vi ser att detta skapar fortsatta förutsättningar för arbetssättet i samverkan mellan Skurups och Svedala kommun och Försäkringskassan även efter projektets slut. Det skapar också bättre förutsättningar för samverkan mellan ett större antal kommuner inom region Skåne Syd och Försäkringskassan, genom att socialsekreterarnas kunskap om försäkringsmedicin höjs.

Vi vill även lyfta fram **betydelsen av möten där både de kommunala medarbetarna och medarbetare från fler av samverkansparterna involveras**. Insatsen På Väg har omfattat träffar mellan *projektledarna* och Försäkringskassans team för samordnad rehabilitering, samt rehab-koordinatorerna från de olika vårdaktörerna. Utvecklingen av den operativa samverkan mellan parterna bygger på förmedling av kunskap och utveckling av samsyn hos samverkansparterna. 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 (Slutrapport för projektet Utsikt, 2017). Inom På Väg har medarbetare på operativ nivå varit med på de workshops som arrangerats, men inte vid träffarna med de andra samverkansparternas medarbetare. Detta innebär att en del av den samverkanskompetens som utvecklats inom kommunerna riskerar att försvinna när projektledarna slutar eftersom den är knuten till dessa som enskilda individer.

Trots att de flesta medarbetare inte anser att de har arbetat utifrån metoden upplever projektledaren i Skurup att insatsen **har lett till ett lärande i arbetsgruppen**. Medarbetarna har visat sig vara mer uppmärksamma i ärenden med sjukskrivningar idag jämfört med tidigare. Innan såg de sjukskrivning som en anledning till att inte göra någon utredning eller speciell planering i ärendena. Idag upplevs medarbetarna undersöka möjligheten till aktivitet och sysselsättning mer. I varierad utsträckning uppger medarbetarna också, i våra fokusgruppsintervjuer, att de har fått mer kunskap om försäkringsmedicin och om hur samverkanspartners uppdrag ser ut i relation till målgruppen nollplacerade. Detta bekräftar det vi konstaterade i stycke 2.1.2, att det finns uppnådda effekter, enligt förändringsteorin (se figur 2), i form av *kännedom och i viss mån en förankring av metoden bland en del av berörd personal i kommunen*. Dessutom finns det *en ökad kompetens och kunskap hos handläggarna kring målgruppens behov, försäkringsmedicin och befintliga insatser*.

2.2.2 Utveckling av hållbara samverkansstrukturer

Implementeringen av 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 flera av de kontaktvägar och samverkansformer som har utvecklats och etablerats i På Väg har förutsättningar att fortsätta efter projektets slut eftersom de bygger på ordinarie strukturer. Det finns dock osäkerheter kring hur en del kontaktvägar och samverkansformer kommer att kunna fungera efter projektets slut och vilka konsekvenser detta kommer att få.

När det gäller **kommunernas kontaktvägar in till vårdaktörerna** är dessa de ordinarie och de kommer därmed finnas kvar efter projektet. I delrapporten lyfte vi dock behovet av att fördjupa samverkan med vårdaktörer ytterligare. Projektledarna hade då uttryckt en önskan om att ansvaret för samverkan mellan kommunerna och vårdaktörer skulle vara mer ömsesidigt och att vårdaktörer skulle ta en mer aktiv roll och kontakta kommunerna när de stötte på ärenden som är i behov av fördjupad samverkan. En sådan ömsesidighet i ansvar förutsätter att vårdaktörer bättre känner till och förstår kommunernas arbete och vilka insatser de har att erbjuda. Det förutsätter också att vårdaktörerna ser ett värde i en fördjupad samverkan med kommunerna.

De intervjuer som vi har gjort med vårdaktörernas representanter i styrgruppen ger inte en enhetlig bild av hur vårdaktörerna ser på detta. Vi lyfte i delrapporten att detta ömsesidiga ansvar inte kommer att utvecklas systematiskt genom de enskilda kontakterna mellan På Vägs projektledare och rehab-koordinatorerna. Det kan behövas *regelbunden kompetensutveckling och etablerade mötesplatser* som kan stödja utvecklingen av ömsesidig kunskap och förståelse mellan vårdaktörer och kommunens medarbetare. Under insatsens gång har projektledarna bjudit in rehab-koordinatorerna från samtliga vårdaktörer för att utveckla en sådan samverkanskompetens. Denna samverkanskompetens har utvecklats mellan vårdaktörerna och *projektledarna*. Vi vet inte i vilken utsträckning denna har kunnat överföras till kommunernas medarbetare som möter målgruppen eller hur det är tänkt att den ska upprätthållas efter projektets slut.

Ordinarie samverkansstrukturer som vi ser kan användas för samverkan inom På vägs metod är dels **den lokala samverkansgruppen (SOS)**, där vårdaktörer, kommunens medarbetare och Arbetsförmedlingen möts regelbundet. Vi har genom våra samtal med medarbetarna i Skurups kommun uppfattat att de alltmer ser denna samverkansgrupp som ett bra forum för dem att initiera samverkan och utreda vad som kan vara ett nästa steg i ett ärende tillsammans med vårdaktörer och Arbetsförmedlingen. Det har hittills varit projektledaren som deltagit (och varit sammankallande) på samverkansgruppens möten och det är oklart om deltagandet kommer ersättas av någon annan i kommunens team efter insatsens slut. Liknande möjlighet finns dock inte i Svedala kommun då en lokal samverkansgrupp saknas där. Utöver det finns **Samordnad Individuell Plan (SIP)** som ordinarie samverkansform mellan socialtjänsten och vårdaktörer, och denna har blivit mer känd och tillgänglig som samverkansstruktur genom arbetet med På väg.

Den lokala samverkansgruppen för Skurup begränsas som samverkansform för metoden för På Väg av att Försäkringskassan inte är med på operativ nivå, utan bara i den strategiska gruppen. När det gäller **kontaktvägarna mellan medarbetarna på kommunerna och Försäkringskassan** så har ett direkttelefonnummer till de personliga handläggarna för samordnad rehabilitering gjorts tillgängligt. Detta telefonnummer kommer tillsvidare kvarstå. I ärenden som rör aktivitets- och sjukersättning har kommunernas medarbetare dock hänvisats till Försäkringskassans ordinarie kundtjänst.

Frågan som kvarstår är om och hur den relation och samverkanskompetens som har utvecklats mellan projektledarna och Försäkringskassans team för samordnad rehabilitering kan överföras till socialsekreterarna efter projektets slut när projektledarna försvinner, och om denna kan upprätthållas utan gemensamma möten mellan kommunens medarbetare och de personliga handläggarna på Försäkringskassan.

2.2.3 Förutsättningar för lärande och implementering

För att skapa förståelse för de förutsättningar som har betydelse för en implementering av På Vägs metod använder vi oss av Ellström m.fl. s (2007) forskning om **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. Se figur 4 nedan.



Figur 4: Subjektiva och strukturella faktorer för lärande i organisationen (Ellström m.fl., 2007).

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 som ger stöd till medarbetarna kring hur de ska arbeta med målgruppen nollplacerade inom ordinarie verksamhet. Medarbetarna är dock tveksamma till hur de ska ha **tid och utrymme att arbeta enligt metoden**. De upplever sig vara väldigt pressade i sitt vardagliga arbete där de i första hand måste

prioritera uppdraget att handlägga ansökningar av ekonomiskt bistånd. Kommunerna har under insatsens tid verkat under både besparingar, nedskärningar av tjänster och sjukskrivningar i arbetsgruppen samt ett ökat inflöde av nya ansökningar för ekonomiskt bistånd. Detta har påverkat medarbetarnas förutsättningar för lärande. I perioder har båda kommunerna, men framförallt Svedala, tvingats att helt bortse från insatsen På Väg och enbart fokusera på det som anses vara kärnverksamheten – det ekonomiska biståndet. Då har medarbetare inte heller deltagit vid workshops och metoden har inte lyfts vid interna ärendegenomgångar. Det har också påverkat medarbetarnas möjligheter att arbeta utifrån metoden. Metoden har fungerat för projektledarna, vilket till stor del beror på att de i insatsen har haft särskilda förutsättningar, bland annat ett tidsmässigt utrymme att ägna sig åt utvecklingsarbete med pilotärenden.

- Det fanns under projektets första tid **interna strukturer och rutiner för handledning, information och erfarenhetsöverföring** för medarbetare i både Skurups och i Svedala kommun. Veckovisa möten i enheterna/ arbetsgrupperna, och i Svedala regelbundna tvärgruppsmöten mellan socialsekreterare och arbetsmarknadsamordnare, skapade möjligheter för gemensam ärendegenomgång och informationsdelning. Dessa strukturer och rutiner ser vi är viktiga för att kontinuerligt skapa tid för reflektion bland medarbetare och därigenom etablera arbetssättet. I Skurups kommun arbetar medarbetare som möter målgruppen fortfarande nära varandra och ingår i samma enhet/ arbetsgrupp, men motsvarande strukturer och rutiner har monterats ner i Svedala kommun, med början under hösten 2019. Arbetsmarknadssekreterare sitter inte längre i samma byggnad som socialsekreterarna och det finns tydliga indikationer på att handläggningen av ekonomiskt bistånd ska avvecklas i Svedala och flyttas över till Trelleborg. Verksamheten får där ett strikt fokus på ekonomi och rehabilitering utgår som uppdrag. Detta innebär krasst att den kompetens som har utvecklats bland medarbetare i Svedala försvinner och att inga förutsättningar för en implementering av arbetssättet för På Väg kommer att finnas.
- **Intern samverkan inom kommunerna** utgör en viktig strukturell faktor för implementering av arbetssättet i På Väg. Samverkan mellan funktioner som socialsekreterare, arbetsterapeuter och arbetsmarknadsamordnare 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 finns idag inget av detta.

När det gäller **de strukturella faktorerna** som handlar om **ledarskap och ledningsarbete** ser vi att följande har haft stor betydelse för lärande och implementering av På Väg:

- Ledarskapet har under projektperioden varit svagt i både Skurups och Svedala kommun i och med flera **chefsbyten**. Vid chefsbytena har fokuset på På Väg tappats bort och under hög arbetsbelastning har **ledarskapet prioriterat handläggning av ekonomiskt bistånd** och inte kunnat säkra förutsättningarna för metodens implementering hos medarbetare. Projektledarna har själv fått skapa och forma förutsättningar i det operativa arbetet utan stöd från ledningen i form av tydliga besked om hur arbetet ska organiseras i medarbetargrupperna och de har inte

heller efterfrågat någon uppföljning. Medarbetare och projektledare från båda kommuner har inte heller uppfattat att det funnits någon tydlig viljeyttring från enheternas ledningar om att man ska avsätta tid för att arbeta utredande med målgruppen nollplacerade.

- Under en stor del av 2020 har projektledaren i Svedala varit frånvarande, på grund av sjukskrivning och sedan avslutning av sin tjänst, och ersattes inte med någon vikarie. Detta påverkade handläggningen av de pilotärenden som projektledaren tagit över, då det under denna tid inte gjordes någon uppföljning av dessa ärenden. Projektledarens frånvaro har också påverkat lärandet och implementeringen av metoden hos medarbetarna då ingen heller tog över ansvaret för att lyfta metoden vid medarbetarträffar eller gav stöd till medarbetare att arbeta utifrån metoden.

Följande **subjektiva faktorer** som handlar om individens förståelse av yrkesrollen och av lärande, samt förutsättningar och vilja att engagera sig, har betydelse för lärande och förändring:

- **Förståelse av lärande, motivation och vilja att engagera sig:** Flera medarbetare har under projektets gång uppvisat en restriktiv syn till metoden för På Väg. I delutvärderingen 2019 uppfattade att medarbetarnas motivation och engagemang var försvagat av att tilliten mellan samverkansparterna på den operativa nivån var förhållandevis låg och att detta hindrade utvecklingen av en samsyn. Detta visade sig i våra intervjuer där kommunernas medarbetare har uttryckt irritation och bitterhet över att Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans nedskurna uppdrag och resurser belastar kommunernas verksamhet, samt att läkarintyg håller låg kvalitet. Vid våra fokusgrupper med medarbetarna (nov 2020) uppfattade vi en utveckling mot en alltmer positiv inställning till metoden och till samverkan. En förklaring till detta kan vara den personalomsättning som lett till nyrekryteringar av medarbetare som har en mer positiv syn på samverkan.
- **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 har funnits 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. Medarbetarna kan också uppfatta det som att denna nya metod lägger till en ny arbetsbörda ovanpå deras befintliga. Det är något i deras arbetssituation som gör att implementeringen av metoden känns svårt. Vid nyrekryteringar har man i Skurup tagit fasta på att anställa personer med erfarenhet av och positiv inställning till samverkan, vilket har stärkt motivationen och engagemanget för samverkan i arbetsgruppen generellt. Vi upplever att de flesta medarbetare i båda kommunerna idag är positiva till metoden och uttrycker att det är på detta sätt som de vill arbeta med målgruppen. Trots denna positiva syn är de skeptiska till att de har möjlighet att arbeta utifrån metoden p.g.a. deras upplevda arbetsbelastning.

3. LÄRDOMAR OCH REKOMMENDATIONER

I detta avslutande kapitel sammanfattar vi utvärderingens viktigaste resultat och lärdomar. Vi presenterar lärdomarna i form av utmaningar, samt rekommendationer för hur Samordningsförbundets och projektets parter kan dra lärdom från dessa utmaningar.

3.1 Främja utveckling av bred samverkanskompetens

Vi ser att det genom insatsen och projektledarnas arbete med att etablera relationer och kontakt med samverkansparter har skapats *tydliga kontaktvägar* som är användbara även efter insatsens slut. Insatsen har också *ökat kompetensen och kunskapen hos medarbetare kring målgruppens behov, försäkringsmedicin och befintliga insatser*. Workshops och möten för medarbetare inom kommunerna och representanter från de andra samverkansparterna har bidragit till samverkanskompetens, dvs. *att samverkande parter har ökad kunskap om varandra och att det finns en samsyn kring parternas ansvar/ roller i relation till deras uppdrag*. Medarbetare från samtliga samverkansparter har dock inte varit representerade vid dessa tillfällen vilket vi ser begränsar utvecklingen av en bred samverkanskompetens bland medarbetare från samtliga samverkansparter som möter målgruppen.

Samverkan i ärenden med nollplacerade har främst skett mellan de operativa representanterna från samverkansparterna och *projektledarna*, då det har varit de som har burit samverkan i de flesta ärenden som handlagts utifrån metoden. Faktumet att de flesta medarbetare upplever att de inte har någon praktisk erfarenhet av metoden för På Väg, innebär att de därmed inte har samverkat i så stor utsträckning. Detta innebär att samverkanskompetens primärt har utvecklats hos projektledarna och representanterna från samverkansparterna. Utifrån det bedömer vi att den förväntade effekten (så som formulerad i förändringsteorin) om *att arbetssättet är förankrat i de samverkande parternas organisationer och medarbetare arbetar enligt en fastställd process* inte är uppfylld i den utsträckning som behövs för att i sin tur leda till förväntade effekter på lång sikt. Detta gäller för båda kommunerna, men Svedala kommun i synnerhet.

Vi rekommenderar:

- Att samordningsförbundets parter är uppmärksamma på att samverkanskompetens behöver utvecklas brett bland de medarbetare som ska samverka och att det behövs strategier för att "överföra" denna samverkanskompetens när medarbetare byts ut.

3.2 Tydlig styrning av arbetet med nollplacerade i kommunerna

Det har funnits både tvivel och bristande motivation bland kommunernas medarbetare att arbeta utifrån metoden i På Väg. De har inte uppfattat att de har utrymme att arbeta utifrån metoden inom ramen för sina nuvarande tjänster, utan projektledarna har burit ett stort ansvar för samverkan i ärendena för nollplacerade och för uppföljningen av dessa ärenden i arbetsgrupperna. Vid projektslut behöver arbetets styrning och organisering bli tydlig. Ledningen i kommunerna behöver klargöra vem som förväntas arbeta utifrån metoden i På Väg, om det är alla medarbetare eller om det ska ligga på en särskild funktion så som det i stort sett har gjort under projekttiden (projektledarna). Det behöver också bli tydligt vem som är ansvarig för att följa upp att metoden följs och för att skapa förutsättningar för att det ska hållas levande i organisationen, t.ex. genom att säkerställa fortbildning av medarbetarna och introduktion av nyanställda.

Vi rekommenderar:

- Att ansvariga ledare i kommunerna sätter ramar för arbetet med metoden i På väg verksamheten, genom att klargöra vilka medarbetare/ funktioner som förväntas arbeta utifrån metoden, vem som är ansvarig för att följa upp att den följs och för att hålla arbetet enligt metoden levande i organisationen, t.ex. genom att säkerställa fortbildning av medarbetarna och introduktion av nyanställda.

3.3 Dra nytta av existerande samverkansstrukturer

Vi ser att den lokala samverkansgruppen i Skurup (SOS) är ett viktigt forum för att upprätthålla både kontaktvägar till och samverkanskompetens i relation till de andra samverkansparterna som möter målgruppen. Det är en hållbar samverkansstruktur för gemensam reflektion och ärendehantering kring målgruppen som kommer finnas även efter projektslut. Det utgör en *form för fortsatt lärande mellan kommunerna och andra parter inom Samordningsförbundet*, vilket är en förväntad långsiktig effekt i förändringsteorin. Även om samverkansgruppen inte är en effekt av På väg är det viktigt att parterna har uppmärksamhet på att använda existerande samverkansstrukturer för ett lärande mellan parterna kring metoden i På väg. Även om Försäkringskassan inte är med i samverkansgruppen på operativ nivå så finns de med i den strategiska gruppen, vilket utgör en möjlighet att kommunicera eventuella behov. Vi ser att det är avgörande för samverkan kring målgruppen att någon ersätter projektledarens roll som sammankallande i samverkansgruppen och som representant för försörjningsstödsenheten. Vi ser dock en fördel i att de enskilda handläggarna lyfter sina egna ärenden i samverkansgruppen utifrån att de då utvecklar egen samverkanskompetens och kompetens att arbeta enligt metoden i På väg.

Vi rekommenderar:

- Att samordningsförbundets parter fortsätter använda den lokala samverkansgruppen i Skurup för samverkan kring målgruppen nollplacerade, och att Skurups kommun tillsätter ersättare för projektledarens roll som sammankallande och representant i samverkansgruppen.

3.4 Arbetet med nollplacerade som ett mål för hela organisationen

De interna strukturer och rutiner som periodvis har funnits för gemensam reflektion i form av ärendegenomgångar i medarbetargrupperna på kommunerna, ser vi som förutsättningar för att metoden ska leva vidare även efter projektslut. Vi ser att dessa strukturer och rutiner möjliggör att målgruppen blir *synliggjord* i den ordinarie verksamheten då deras ärenden lyfts bredvid andra. Det förutsätter dock att socialsekreterarna arbetar enligt metoden för På Väg och att någon medarbetare eller chef tar ansvar för att rehabilitering sätts på agendan vid dessa ärendegenomgångar. Rutiner för reflekterande möten och genomgångar mellan alla medarbetare som möter målgruppen; socialsekreterare, arbetsterapeuter, mottagnings- och arbetsmarknadssekreterare främjar ett helhetsperspektiv som kan gagna utvecklingen av individens närmande mot arbetsmarknaden. Sådana tvärgående möten tydliggör också att det inte bara är en del av verksamheten som ska stödja målgruppen med nollplacerade, utan att det är ett mål som är *förankrat i hela organisationen*.

Vi rekommenderar:

- Att kommunerna upprätthåller/etablerar strukturer och rutiner som synliggör målgruppen nollplacerade som en del av den ordinarie verksamheten.

3.5 Förrehabiliterande insatser

Projektledarna i På Väg har arbetat hårt för att hitta förrehabiliterande insatser som kan främja individers stegförflyttning mot arbete. Kommunernas arbetsmarknadsenheter har inte arbetat med målgruppen nollplacerade. De framgångar som kan tillskrivas insatsen och arbetssättet i På Väg bygger på att projektledarna har etablerat relationer utanför sin kommun med andra aktörer som erbjuder platser för arbetsträning. Vi uppfattar inte detta arbete som en del av metoden för På Väg. De etablerade kontakterna med externa aktörer är tillgängliga för medarbetarna som arbetar kvar i kommunerna men man kan anta att nya liknande kontakter behöver upprättas kontinuerligt. Då medarbetarna redan är tveksamma till om de har utrymme att arbeta utifrån metoden för På Väg och de extra arbetsuppgifter som det innebär ser vi det som tveksamt att en sådan uppgift skulle kunna rymmas inom ramen för deras befintliga uppdrag, under rådande omständigheter. Kommunernas verksamheter behöver planeras och organiseras utifrån att detta arbetsmoment är nödvändigt om metoden På Väg ska leda till målgruppens närmande av arbetsmarknaden. Alternativt att kommunerna själva tillhandahåller dessa förrehabiliterande insatser. Bristen på förrehabiliterande insatser för målgruppen gör att individer ur målgruppen stannar upp i sin rehabiliteringsprocess och fortsatt hamnar mellan stolarna och går miste om insatser som kan hjälpa dem att närma sig arbetsmarknaden.

Vi rekommenderar:

- Att samordningsförbundets parter beaktar betydelsen av att det finns tillgång till förrehabiliterande insatser för att målgruppen nollplacerade ska kunna närma sig arbetsmarknaden.
- Att kommunerna beaktar att de stegförflyttningar som har skett i ärendena som handlagts inom projektet På Väg bygger på att man har arbetat aktivt med att finna platser för förrehabilitering i insatser, vilka i stor utsträckning har funnits tillgängliga utanför kommunernas egen regi.

3.6 Aktivt ägarskap

Utvärderingen visar på att ägarskapet för insatsen På Väg har varit svagt. Både projektledarna och medarbetarna vid kommunerna upplever inte att ledningarna har varit engagerade i styrningen av verksamheten och därigenom inte skapat de förutsättningar som krävs för att tydligt förankra arbetssättet. Ett aktivt ägarskap är avgörande för att nå mer långsiktiga effekter av insatserna. Det innebär att det finns personer i ledningsfunktioner inom samverkansparternas organisationer som aktivt styr, efterfrågar, följer upp och skapar förutsättningar för att projektets lärdomar och resultat kan omsättas till långsiktiga och hållbara effekter (Brulin & Svensson 2011). På grund av olika omständigheter så har detta inte funnits inom kommunerna för projektet På Väg.

Vi rekommenderar:

- Att samordningsförbundets parter diskuterar hur de kan säkerställa och främja ett aktivt ägarskap finns för de insatser de finansierar och att ansvariga ledningar för projektet tar ett aktivt ägarskap för den fortsatta implementeringen av metoden.

4. REFERENSER

- 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.
- Svensson, Lennart & Brulin, Göran (2011). *Att äga, styra och utvärdera stora projekt*. Lund:

Rapporter

- Ask & Malmberg (2019). *Utvärdering av Spira och På väg. Två insatser finansierade av Samordningsförbundet Nils*.
- Slutrapport för På Rätt Väg. Metodutvecklingsprojekt kring målgruppen nollplacerade*. Halmstad: Försäkringskassan et al. (2015)
- Slutrapport för projektet Utsikt – Utvecklat samarbete i konsultationsteam*. Malmö: Försäkringskassan och Malmö Stad. (2017)