

UTVÄRDERING AV FRAMTID: ARBETE - NÄTVERKSCOACHNING

- Delrapport 3 -

Joakim Tranquist

September 2013

Tranquist Utvärdering



1. INLEDNING

Sedan några år tillbaka har ett antal initiativ tagits för att bringa ned ohälsan bland befolkningen i landet och begränsa långtidssjukskrivning. Ett sådant är lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (Finsam) som trädde i kraft den 1 januari 2004. Denna lag gör att Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommuner och landsting kan samverka genom att ett *samordningsförbund* bildas. Mot denna bakgrund bildades Finsam i Malmö den 3 april 2007 av Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Region Skåne och Malmö stad i syfte att stödja samverkan mellan parterna där insatserna direkt riktar sig mot individer med sådan problematik att samverkan krävs för att uppnå ett bra resultat. Även andra insatser som verkar för en bättre samverkan ska genomföras via förbundet, t ex gemensamma utbildningar och seminarier. Därutöver ska förbundet initiera analyser, uppföljningar och utvärderingar av de insatser man fattar beslut om att finansiera och se till att det egna interna arbetet följs upp och utvärderas. Målet med Finsam i Malmö är följaktligen att bygga upp en övergripande samverkansform där gemensamma insatser genomförs som syftar till att utveckla nya modeller och att pröva dessa i ordinarie verksamhet. En sådan insats är *Framtid: Arbete - nätverkscoachning (FA-N)*. I detta PM följer en avslutande kommentar till utvärderingen av denna insats.

2. FRAMTID: ARBETE - NÄTVERKSCOACHNING

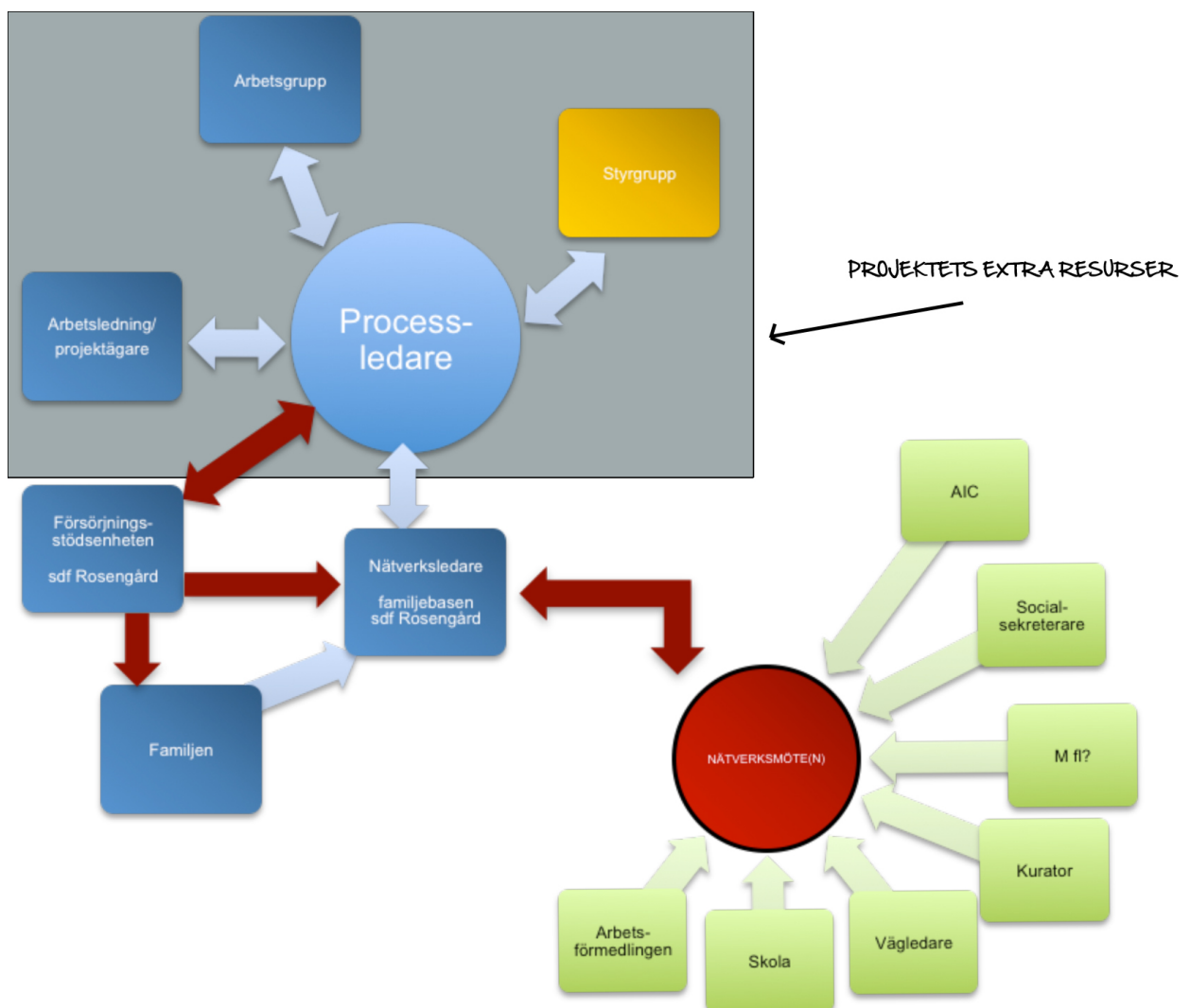
Enligt den ursprungliga projektansökan var syftet med FA-N att genom en innovativ metodutveckling, i kombination med inarbetade nätverkstekniker som sedan tidigare tillämpas på Familjebasen, sdf Rosengård, identifiera behov med ett helhetsperspektiv kring den enskilde klienten på Försörjningsstödsenheten i samma förvaltning. Projektet omfattar individer med försörjningsstöd och som står utanför arbetsmarknaden. Tanken var att använda befintliga resurser som finns i Malmö stad samt de i Finsam samverkande parterna (Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Region Skåne) och enbart finansiera en processledare för att utveckla arbetsmodellen. Processledarens uppgift var således att få igång ett välfungerande och resurseffektivt myndighetsarbete kring projektdeltagarna och deras familjer. I övrigt skulle projektets arbete bygga på befintliga och ordinarie resurser.

Utgångspunkten beskrevs i projektansökan som att Malmö Stads verksamheter, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Region Skåne har olika resurser, kunskaper och kompetenser. Dessa *"möts sällan i samma rum kring ett gemensamt bekymmer"*. Projektet skulle mobilisera och samla dessa resurser så att man möts och tillsammans kan arbeta mot samma mål kring en individ eller familj. Det konsekventa nätverksarbetet sågs bidra till att planera, samordna och följa upp olika åtgärder och

insatser där alla berörda vet vad som gäller och kan göra rätt prioritering i rätt läge. Målet sattes till att hitta en metod som är hållbar för alla där fokus ska ligga på individernas behov av åtgärder och insatser för att komma närmre arbetsmarknaden. Arbets sättet med det konsekventa *nätverksarbetet* innebär ett klargörande av vem i nätverket som gör vad. Idén är att detta leder till en effektivisering av de samverkande parternas resursanvändande som en följd av att rätt parter och insatser kommer rätt i tid. Den yttersta målsättningen var sedan att arbets sättet slutligen skulle implementeras i ordinarie verksamheter.

Den tänkta arbetsprocessen har utgått från att processansvarig mobiliserar till ett första nätverksmöte kring den enskilde individen. De som bjuds in kan vara Jobb Malmö, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, primärvården, utbildningsaktörer, det privata nätverket etc. Utgångspunkten var sedan att nätverksledare från Familjebasens Nätverksgrupp leder samtliga möten. Hur projektet var tänkt att fungera illustreras i Figur 1 nedan.

Figur 1: Organisationskiss över Framtid: Arbete - Nätverkscoaching



3. TIDIGARE UTVÄRDERINGSRAPPORTER

Tranquist Utvärdering har haft i uppdrag att utvärdera FA-N utifrån dess ambition att utveckla samverkan mellan de berörda parterna. En första delrapport från utvärderingen redovisades i juni 2012 med en analys av projektets samverkansstruktur. Syftet med den rapport som presenterades var att ge parterna underlag att diskutera utvecklingen i projektet inför fortsatt arbete och tiden efter projektets slut. Analysen handlade primärt om hur samverkansstrukturen såg ut för projektet, vilket utgår från tre olika punkter:

- finns samförstånd om vilka parter som ska vara med?
- finns samförstånd om projektets utgångspunkter?
- är parterna beredda att ta hand om implementeringen av resultaten?

Kring den första av dessa punkter, d v s **vilka parter som ska vara med i samverkan**, tycktes det inte finnas några egentliga oklarheter. Framför allt inte av ansökan att döma, vilken framstod som tydlig och välgrundad. Några synbara brister lyftes dock fram. Framför allt kunde den förhållandevis klara bild som ansökan målade upp avseende förankringen hos de berörda parterna ifrågasättas. Det hade gått fort när ansökan formulerades, samtidigt som viss personalomsättning skedde bland för ansökan centrala personer. Bland annat lämnade den person som stod för den huvudsakliga idén bakom ansökan för annat arbete. Sammantaget framträdde en något ofärdig samverkansstruktur sett till förankringen hos de parter som var avsedda att medverka i genomförandet. Detta gällde även styrgruppen för projektet. Denna kom att bemannas av representanter som initialt uteslutande företrädde Malmö stad. Region Skånes representant meddelade på ett tidigt stadium att denna inte skulle kunna medverka i styrgruppsarbetet, medan Arbetsförmedlingens plats i styrgruppen länge var vakant som en följd av organisationsförändringar. Försäkringskassan var aldrig aktuell i detta sammanhang. Vad gäller det operativa arbetet fick en bristande förankring även till följd att genomförandet av arbetet försenades.

I en andra delrapport, som levererades i mars 2013 och som utgör utvärderingens huvudrapport, återknöt analysen till resultaten i delrapporten. Framför allt resonerades kring projektets långsiktiga hållbarhet. Enligt ansökan som ligger till grund för Finsam i Malmös finansiering av projektet var intentionen att de arbetssätt som tillämpas ska *”implementeras i ordinarie verksamheter på Familjebasens Nätverksgrupp, inom stadsdelens enhet för försörjningsstöd och inom verksamheter för övriga samarbetspartners”*.

Det konstaterades att den bakomliggande implementeringstanken i projektet måste betraktas som klart positiv utifrån att det ska finnas en **tydlig koppling** mellan projektet och de samverkande parternas ordinarie uppdrag och arbetssätt. Tanken att

använda befintliga resurser och enbart finansiera en processledare som ska utveckla arbetsmodellen sågs som en bra utgångspunkt, särskilt som det finns ett samband mellan implementerade utvecklingsprojekt och en lägre grad av extern finansiering. Å andra sidan fanns det en bristande passform mellan utvecklingsarbetet och den verksamhet som ska förändras. Detta uttrycktes genom en bristande förankring som förstärktes av en hög arbetsbelastning hos den personal som utgör en central del av projektets utgångspunkter, d v s Försörjningsstödsenheten inom sdf Rosengård.

En central faktor i alla utvecklingsprojekt är att det finns personer i ledningsposition, med ändamålsenligt mandat, som **förespråkar och legitimerar** insatsen. Detta slår an till **styrkan i projektorganisationen**. Detta handlar i första hand om hur beslutsstrukturerna ser ut i och kring processen. Vad gäller FA-N har detta inte fungerat optimalt. En central utgångspunkt i detta projekt är att den drivande parten är Familjebasen, sdf Rosengård. Det är denna enhet som är projektägare och det är här som processledaren haft sin placering. Detta har visat sig vara en svaghet i projektet i förhållande till den centrala funktion som Försörjningsstödsenheten, sdf Rosengård har i projektet i kraft av att det är arbetssättet på denna enhet som i första hand ska utvecklas. Processledaren har i en tertialrapport summerat problematiken på ett träffsäkert sätt: – *Det är svårt att driva igenom en metodförändring när man själv inte äger frågan.*

4. SLUTLIG KOMMENTAR

När jag ursprungligen läste den ansökan som låg till grund för Framtid: Arbete – nätverkscoaching var intrycket att det var en genomarbetad och konkret projekttid. Framför allt var det ett koncept som byggde på en tydlig implementeringsidé. Projektet som Finsam i Malmö skulle finansiera bestod egentligen bara av en projektledare som skulle stimulera en utvecklingsprocess. Processen i sig byggde på redan befintliga arbetssätt. Resten av insatserna skulle vara att ordinarie verksamheter utförde sitt vanliga arbete. Det lilla projektformatet valdes, vilket projektledaren också beskriver i sin slutrapport, utifrån tanken att implementeringen av metoden skulle ske parallellt i det ordinarie arbetet eftersom arbetet inte byggde på en ny organisation som konstruerats för en kortare projektperiod.

När projektet avslutats kan vi dessvärre konstatera att någon större implementering av arbetssättet i projektet trots allt inte skett. Projektledaren har förvisso genomfört en mängd insatser för spridning av idén kring nätverksarbete, men den tänkta utvecklingen av verksamheten i sdf Rosengård har inte uppstått. När projektet avslutades fanns det förvisso en stor ödmjukhet hos styrgrupp och projektägare om de svårigheter man stött på längs vägen, men samtidigt resignerade man snabbt inför just det faktum att problem uppstått. Alternativ till fortsatt utveckling eller alternativa strategier diskuterades inte i någon större utsträckning.

Hur ska vi då förhålla oss till detta, hur förklarar vi denna utveckling? Den främsta orsaken ligger sannolikt i en välskriven men alltför optimistisk projektansökan som haft en för svag förankring i den organisation som projektet skulle förändra. Att processledaren inte varit anställd på den verksamhet där metodutvecklingen i första hand skulle ske har varit ett hinder som inte kunnat överbryggas. Processledaren har själv, tidvis i dialog med projektägaren och tidvis på eget initiativ, provat olika sätt att närma sig medarbetarna på försörjningsstödsenheten. Detta har dock inte genererat någon högre delaktighet i arbetet med metodutvecklingen. Som främsta argument har man anfört en alltför hög arbetsbelastning, men förankringen av projektet och dess idé har även spelat en uppenbar roll.

I sin slutrapport konstaterar processledaren att metodutvecklingsarbetet har försvårats då hon själv, eller snarare Familjebasen, inte ägt frågan. Hon har genomgående uttryckt att det hade behövts mer kraftfulla mandat för att den eftersträvade utvecklingen skulle komma till stånd. Härefter ligger en av de centrala lärdomarna från detta projekt. Ett utvecklingsprojekt kräver att den som är satt att driva processen har tillräckligt mandat i förhållande till den verksamhet som ska utvecklas. I detta sammanhang blir även en styrgrupp av central vikt. Styrgruppen måste vara sammansatt av personer med rätt mandat och placering i sina respektive organisationer, samtidigt som de måste vara engagerade i den tänkta utvecklingen. Styrgruppen i Framtid: Arbete – nätverkscoachning har inte lyckats styra utvecklingen så att nödvändiga hinder i tillräckligt hög utsträckning har kunnat undanröjas. Här har sammansättningen, men kanske framför allt kontinuiteten i gruppen, inte fungerat optimalt. Styrgruppen har följt processen och säkerställt att den genomförts inom sina ramar, men processledaren konstaterar samtidigt att styrgruppen skulle ha kunnat utgöra mer av en stödfunktion i dagliga arbetet. I detta perspektiv har styrgruppen inte fyllt sin funktion fullt ut. Även här ligger förklaringen troligen i förarbetet till processen.

Trots de svårigheter vi kunnat se i förhållande till processens genomförande uttrycker processledaren i sin slutrapport att hon fortfarande ser upplägget i projektet som en framkomlig väg för metodutveckling inom socialt arbete och offentlig sektor. Det tillägg som görs är att det ställer krav på olika stödfunktioner kring processledaren. Till detta kommer att det måste finnas en förståelse för och framför allt en vilja att driva den tänkta utvecklingen. Ett sådant ansvar kan aldrig delegeras till en processledare som under en tidbegränsad period får ett uppdrag att driva en process. Till denna måste finnas en ändamålsenlig stödstruktur som utgår från de samverkande parterna, men framför allt från den verksamhet som är fokus för utvecklingen. Detta ansvar kan aldrig överlåtas. Utan verksamhetens egen vilja och engagemang kommer utveckling inte att ske. Då erhålls heller inte den potential som ligger i processer som får stöd från en aktör som Finsam i Malmö.