

UTVÄRDERING AV FRAMTID: ARBETE - NÄTVERKSCOACHNING

Delrapport 1
Juni 2012

Joakim Tranquist
Tranquist Utvärdering

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 det möjligt för Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommuner och landsting att 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**. Som en del i arbetet med processen har Tranquist Utvärdering i uppdrag från Finsam i Malmö att utvärdera Framtid: Arbete – nätverkscoachning.

FRAMTID: ARBETE - NÄTVERKSCOACHNING

En av de insatser som finansieras genom Finsam i Malmö är Framtid: Arbete – Nätverkscoachning (ursprungligen Metodutveckling för arbetslösa). Denna insats utgår, enligt Finsam i Malmös hemsida, från att intensifiera ett innovativt utvecklingsarbete/metodutveckling inom befintliga myndigheter med ”direktimplementering”. För att bidra till denna utvecklingsprocess finansierar Finsam i Malmö en processledare under ett och ett halvt år. I övrigt bygger insatsen på befintliga resurser.

Idén med Framtid Arbete – nätverkscoachning är att använda en i sdf Rosengård tidigare beprövad nätverksmetod för en delvis ny målgrupp och nytt fokus: *arbetslöshet*. Arbets sättet i projektet innehåller den helhetssyn på familjen som präglar nätverksarbete, och samtliga berörda myndigheter samt representanter från det privata nätverket och eventuellt frivilligsektorn kan komma att delta. Arbets sättet innebär ett klargörande av vem i nätverket som gör vad. Det är i förlängningen tänkt att innebära en effektivisering av de samverkande parternas resursanvändande, genom att rätt insats från rätt part kommer rätt i tid.

Syftet med projektet är tudelat: 1) att de familjer som deltar i projektet ska nå självförsörjning genom arbete eller utbildning och 2) tvärssektoriell metodutveckling som inbegriper de myndigheter som möter arbetslösa. Utvärderingen av projektet utgår i första hand från detta andra syfte. Det projektmål som utvärderingen tar fasta på är således att *”projektet är nyskapande i att stimulera, fördjupa och skapa hållbara rutiner för en ökad och resurseffektiv samverkan mellan aktuella myndigheter kring målgruppen”*. Detta ska i förlängningen leda till projektet bidrar till *”att underlätta samverkan inom arbetslivsinriktad rehabilitering”*. Målet är vidare att den verksamhet som byggs upp genom projektet ska bära sig själv efter de första 12 månaderna¹.

UTVÄRDERINGSUPPDRAGET

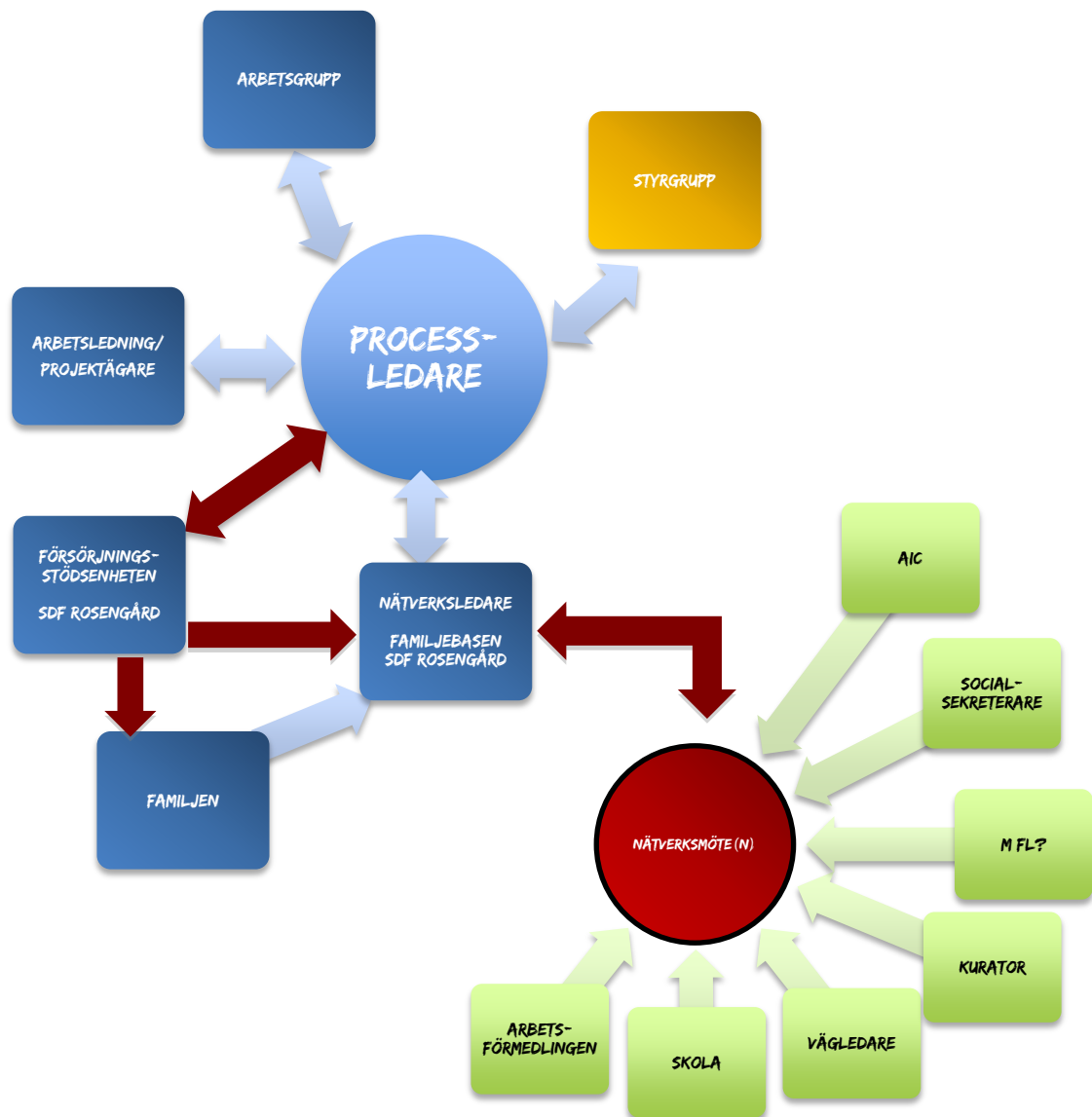
Tranquist Utvärdering har i uppdrag från Finsam i Malmö att utvärdera Framtid: Arbete - nätverkscoachning. Detta uppdrag genomförs i följande steg: 1) den inledande utvecklingen av processen, 2) utvärdering av samverkansprocessen samt 3) slutlig analys av projektet.

¹ För vidare information om Framtid: Arbete – nätverkscoachning hänvisas i detta skede till projektbeskrivning samt tertialrapportering. En fördjupad beskrivning av projektet kommer att göras i kommande rapporter från utvärderingen.

Det första momentet av utvärderingen innebär en analys av etableringsfasen av projektet. Under den andra delen genomförs en analys av utvecklingen i samverkansprocessen. Utgångspunkt tas i resultaten från den första delen av utvärderingen och syftet är att dokumentera vidareutvecklingen av projektet. Analysen inriktas på eventuella framgångs- eller misslyckandefaktorer och de särskilda frågor som ställs är: 1) i vilken utsträckning har projektet tagit fram ett nytt arbetssätt? samt 2) vilka effekter har det nya arbetssättet? Det avslutande momentet innebär sedan att utvärderingen följer upp vad som skett under den avslutande implementeringstiden och gör en summerande bedömning av hela projektiden.

Sammantaget innebär uppdraget att utvärderingen har till uppgift att dokumentera erfarenheter som uppkommer i projektet samt att kontinuerligt värdera hur väl projektet når sina mål för att möjliggöra förändringar under projektiden. Mot ovanstående bakgrund genomför Tranquist Utvärdering en *förklarande processutvärdering* med fokus på gynnande och missgynnande faktorer ur ett samverkansperspektiv. Vi fokuserar även den långsiktiga hållbarheten i den samverkansstruktur som etableras genom Framtid: Arbete – nätverkscoachning. I denna första rapport gör en första återkoppling hur den inledande projektfasen utvecklats med fokus på projektorganiseringen, och mer specifikt ändamålsenligheten i den samverkansstruktur som skapats kring insatsen.

FLÖDESSCHEMA ÖVER PROJEKTET



Figur 1: Flödesschema över projektet. De röda pilarna markerar den huvudsakliga för de deltagande individerna

FÖRSTA ANALYS AV PROJEKTSTRUKTUREN

I denna inledande rapport om Framtid: Arbete – nätverkscoachning ligger fokus på en första analys av projektets långsiktiga hållbarhet med utgångspunkt i dess grundläggande struktur. Denna ansats går bortom fokus på måluppfyllelse och ser framför allt till det sammanhang där projektet genomförs. Jämförs detta med traditionell programutvärdering kan man konstatera att: *”program evaluation has traditionally focused on the implementation, outcomes, and impact of social programs, and not much attention was paid to their sustainability”* (Cassidy, Levition & Hunter, 2006). För att sedan kunna analysera hållbarhet i olika program har Savaya, Spiro och Elran-Barak (2011) identifierat olika faktorer som kan sägas vara determinanter för hållbarhet. Dessa faktorer kommer att utgöra riktlinje för den slutliga analysen av Framtid: Arbete – nätverkscoachning.

Faktorer kopplade till projektstruktur och genomförande

- Programteori: Förekomsten av en programteori, oavsett om denna är formell eller informell, är en central faktor för hållbarhet. En sådan bör innehålla tydliga målgruppsdefinitioner, behov som insatsen ska möta, förväntade resultat och effekter och de aktiviteter som ska användas för att generera dessa.
- Uppvisad effektivitet: För att ett (i första hand utvecklingsinriktat) projekt ska få en långsiktig förankring efter projektfinansiering upphör räcker det inte att insatsen når sina genomförandemål. Det krävs också att projektet kan dokumentera sina framgångar och sprida detta till relevanta intressenter.
- Flexibilitet i projektet: Förmågan att anpassa projektets genomförande till omständigheter som väsentligen förändrar förutsättningarna påverkar i hög grad projektets hållbarhet.
- Personella resurser: a.) Projektaktörers förmåga att strategiskt leda och utveckla insatsen är central för hållbarhet. b.) Studier har också visat att hållbarhet påverkas i stor utsträckning av huruvida projektaktörer, såväl som andra intressenter, tydligt ser behovet av och uppfattar den direkta nytta med insatsen.
- Finansiella resurser: Förutsättningar för hållbarhet ökar om en insats erhåller stöd från flera olika finansieringssystem, framför allt om insatsen till del även finansieras av projektägaren.
- Projektutvärdering: Löpande utvärdering ses som ett värdefullt redskap för att förstärka hållbarhetsaspekten i ett projekt. Detta gäller framför allt i förhållande till att utvärdera genomförandet och påvisa effektivitet samt att skapa underlag för justering av insatsens planering.

Faktorer kopplade till den omgivande organisationen

- Organisatorisk stabilitet och flexibilitet: Stabiliteten i en organisation och dess förmåga att integrera nya insatser påverkar i mycket hög grad hållbarheten i ett projekt.
- Förförare: Personer som lyfter fram ett projekt inom organisationen, men även utanför denna, bidrar till insatsens hållbarhet. Sådana förförare bör ha en relativt hög position inom organisationen samt förmåga och mandat att fatta nödvändiga beslut i förhållande till insatsen.
- Stöd från ledningen: Ledningens öppenhet och mottaglighet för nya idéer samt dess vilja att ta risker till förmån för insatsen har visat sig ha ett tydligt samband med hållbarhet.
- Integrering i organisationen: En insats har större möjligheter till hållbarhet om den integreras i övriga system inom organisationen. Ett uttryck för detta är relationen mellan insatsens målsättningar och övergripande mål för organisationen.

Faktorer kopplade till finansören

- Stöd från finansören: Rutiner och handlingar från finansören kan förstärka utsikterna för hållbarhet. I vissa fall kan finansören ta ansvar för långsiktighet genom att uppmanar projekt och projektägare att inkludera aspekter som framhåller långsiktighet. Finansören kan även avsätta resurser för att utveckla kapacitet hos den mottagande organisationen att fortsätta insatsen även efter medelstilldelning upphör.

Dessa faktorer bör, för att förutsättningar för hållbarhet ska kunna sägas föreligga, avspeglas i de aktiviteter och processer som utvecklas inom ramen för ett specifikt projekt, som t ex Framtid: Arbete – nätverkscoachning. Även om hållbarhet enligt detta perspektiv ofta är något som testas i efterhand följer redan i detta skede av utvärderingen en första analys av hållbarheten i projektet. Framför allt är detta då det finns några aspekter som redan nu förtjänar att belysas och som, i samband ett lärseminarium inom ramen för utvärderingen, har diskuterats med projektledning, projektägare och styrgrupp för Framtid: Arbete – nätverkscoachning. Dessa faktorer utgår framför allt från de samverkande (omgivande) organisationerna, enligt punkterna i ovan. I diskussionen nedan lyfter vi samman dessa och talar om en övergripande **samverkansstruktur**.

En i sammanhanget grundläggande faktor är att utvecklingen av en samverkansprocess underlättas om det finns ett ömsesidigt beroende mellan aktörer som har olika funktioner inom en helhet. I denna relation bör man *dela synen på behovet av den insats som man kommer samman kring* och ha en gemensam uppfattning om syfte och mål med verksamheten (jfr Lindqvist 2000).

Anledningen är att detta sedermera påverkar de prioriteringar som parterna gör i anslutning till insatsen. Hur väl är då Framtid: Arbete – nätverkscoachning förankrat hos de deltagande parterna? Detta handlar alltså om hur samverkanstrukturen ser 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?

Vad gäller den första av dessa punkter, d v s **vilka parter som ska vara med i samverkan**, tycks det inte vid en första blick finnas någon grundläggande kontrovers. Framför allt inte av ansökan att döma. Detta kan ses utgå dels från att insatsen sker inom ramen för Finsam i Malmö, dels från att projektet utgör en vidareutveckling av tidigare (ordinarie) arbetssätt inom sdf Rosengård. Vidare är idén att de individuella behoven av myndighetskontakt ska styra vilka parter som ska vara med. Detta gör att partssammansättningen i de nätverksmöten som anordnas kring de medverkande familjerna styr aktörernas medverkan i det operativa arbetet. Denna process framstår som tydlig, vilket även framgår av processansökan:

Konkret sker (nätverksarbetet) genom att processledaren, tillsammans med socialsekreterare vid Försörjningsstödsenheten och i samråd med representanter för JobbMalmö och Arbetsförmedlingen, väljer ut familjer som ska erbjudas att delta i projektet. Socialsekreteraren har ansvar att tillfråga familjen och därefter träffar processledaren familjen för en djupare kartläggning med avseende på familjens situation i förhållande till arbetsmarknaden. Nätverksledare och familjen ritar därefter nätverkskarta och de som familjen vill ska delta i nätverksmötet väljs ut. Processledaren bjuder in till det första nätverksmötet, och därefter vidtar den ordinarie nätverksprocessen

Några synbara brister kan dock lyftas fram. Av ansökan framgår inte vilken roll Region Skåne och framför allt Försäkringskassan kan komma att spela i samverkanprocessen. Det verkar vidare som att den förhållandevis klara bild som ansökan målar upp avseende förankringen hos de berörda parterna kan problematiseras. T ex framgår av Tertialrapport 1 att:

Mycket tidigt utkristalliserades Försörjningsstödsenheten som en av nyckelaktörerna i rekryteringen av deltagare till projektet utifrån att målgruppen ska uppbära försörjningsstöd. Det stod dock klart att Försörjningsstödsenheten inte hade varit direkt involverade i projektbeskrivningen/ansökan; man hade varit delaktig i beslutet att det skulle ansökas om medel till projektet, men hade därefter inte varit mer

inblandad i den konkreta ansökan. Processledaren upplevde med anledning av detta att Försörjningsstödsenheten inte var lika långt framme i processen som resterande aktörer, och därför har vissa saker, som att utse en kontaktperson, tagit längre tid än om de varit mer involverade i processen. Detta kan också ha varit en bidragande orsak till att rekryteringen av deltagare försenades.

Det ska enligt uppgift gått förhållandevis fort i anslutning till att 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 framträder i förlängningen en bild av en något ofärdig samverkansstruktur sett till förankringen hos de parter som var avsedda att medverka i genomförandet. Detta kan vi även se vad gäller sammansättningen av styrgruppen för projektet. Denna har slutligen kommit att bemannas av representanter som uteslutande företräder Malmö stad. Region Skånes representant meddelade på ett tidigt stadium att denna inte skulle kunna medverka i styrgruppsarbetet, medan Arbetsförmedlingens plats i styrgruppen är i nuläget vakant som en följd av organisationsförändringar inom myndigheten. Försäkringskassan har till synes aldrig varit aktuell i detta sammanhang. Även här kan vi se att samverkansstrukturen är långt ifrån ändamålsenlig.

Vad gäller det operativa arbetet kunde vi i citatet ovan se att en bristande förankring (tillsammans med andra inverkanse faktorer) fått till följd att genomförandet av nätverksarbetet försenats. Vad gäller den bristande samverkansstrukturen på styrgruppsnivå ska jag återkomma nedan till vad detta kan ses få för konsekvenser för utvecklingsarbetet.

Vad gäller den andra punkten avseende samverkansstruktur, **samförståndet om projektets utgångspunkter**, har det inte under arbetet med utvärderingen framkommit något som tyder på oenigheter i detta avseende. Detta beror sannolikt på den grundläggande konstruktionen bakom insatsen, d v s att ett sedan tidigare etablerat och välfungerande arbetssätt utvecklats till att omfatta ett nytt arbetsfält. Inom "socialtjänstens arbetsfält" har denna arbetsmetod tillämpats sedan lång tid tillbaka, och Framtid: Arbete – nätverkscoachning bygger på utgångspunkterna för denna metod. Denna punkt kommer att fokuseras i det fortsatta utvärderingsarbetet. Som en följd av förseningar i processen har det ännu ej varit relevant att studera genomförandet av det faktiska nätverksarbetet.

Den avslutande punkten avseende samverkansstruktur, **om parterna är beredda att ta hand om implementeringen av resultaten**, slår an till frågan om insatsens långsiktiga hållbarhet. Det är fortfarande för tidigt för att slutgiltigt analysera hållbarheten i projektet, men även om hållbarhet ofta är något som testas i efterhand kan man på ett tidigt stadium i projektet göra inledande utsagor om

förutsättningarna för hållbarhet i termer av implementering. Resonemangen nedan sträcker sig i första hand till förutsättningarna i projektstrukturen i förhållande till just hållbarhet. Resonemanget är också att betrakta som en grund för fortsatt arbete med utvärderingen av projektet.

En utgångspunkt i sammanhanget är att hållbart utvecklingsarbete är tänkt att leda till ett gemensamt lärande och långsiktiga effekter. Aktiviteter och resultat ses då som medel för detta, inte som mål i sig. Sådana resultat blir i sig inte till långsiktiga effekter, utan måste översättas och överföras till nya sammanhang för att de ska leva vidare. För att projektresultat ska integreras med annan verksamhet och leda till strategisk påverkan lyfter Brulin och Svensson (2011) fram tre mekanismer:

- Ett **aktivt ägarskap** inom ramen för en effektiv och genomsking projektorganisation.
- En **samverkan** mellan viktiga aktörer och organisationer som bygger på gemensam kunskapsbildning
- Ett **utvecklingsinriktat lärande** som leder till multiplikatoreffekter².

I en analys av ett antal socialfondsprojekt (ESF) har de sedan funnit att ägarskapet *”oftast varit mycket svagt eller snarast obefintligt. Samverkan har varit begränsad och lärandet anpassningsinriktat”*. I sammanhanget framhåller även Stjernberg m fl (2008) ledningens roll och ansvar, men konstaterar att detta engagemang ofta saknas. Detta blir i förlängningen problematiskt eftersom *”sambandet mellan vad som görs i de permanenta organisationerna och det arbete som utförs inom projekten är av stor vikt för vilka erfarenheter som kan implementeras”* (Jensen & Trädgårdh 2012).

Den teoretiska utgångspunkten för ett projekt, och här utgår vi från en modell från Jensen & Trädgårdh (2012), är att det är en från ordinarie verksamhet avskild insats vars resultat i slutändan ska föras tillbaka till den ordinarie strukturen.



Figur 2: Projekt vs. ordinarie verksamhet (från Jensen & Trädgårdh 2012, s. 27).

² Begreppet "multiplikatoreffekt" myntades av Keynes och innebär att ökade investeringar genererar ökade inkomster som överstiger den ursprungliga ökningen.

I denna modell är *införande av resultat i ordinarie verksamhet* den centrala frågan för hållbarhet. En relevant fråga att ställa är följaktligen vem som har makt att hantera denna fråga. Jensen & Trädgårdh (2012, s. 81) resonerar sedan på följande sätt:

De projektaktiva har inte de strukturella förutsättningarna för att kunna implementera projektens lösningar i permanenta former. Arbetet med att nå långsiktiga effekter är snarare en uppgift för de löpande verksamheter som är tänkta att tillvarata projekterfarenheterna. Här är det naturligt att projektens styrgrupper, vilka oftast bemannas med chefer från de samverkande huvudmännens organisationer, tar en ledande roll.

Det handlar ytterst om att de i projektet samverkande aktörerna är beredda att ta hand om implementeringen. En struktur för detta bör helst finnas på plats innan den egentliga samverkan i projektet inleds. I annat fall är risken att förväntningar och ansvaret kring dessa frågor förs över på projektpersonal, där alltså de strukturella förutsättningarna för att hantera frågan saknas (jfr även Conrah 2002; Danermark 2000). Det är i detta avseende som vi återknyter till den ofärdiga samverkansstrukturen som den bristande representationen i projektets styrgrupp ger upphov till. Som sammansättningen av styrgruppen ser ut idag är det endast en av parterna, förvisso genom olika verksamhetsdelar, som är representerad i styrgruppen. Idén med denna Finsaminsats är dock att genom ett innovativt utvecklingsarbete inom befintliga myndigheter bidra till direktimplementering av den arbetsmodell som utvecklas. För att detta ska ske krävs att det finns en beredskap att ta emot resultatet av utvecklingsarbetet. En tolkning av förutsättningarna skulle således vara att det endast inom Malmö stad som det denna beredskap kan komma att finnas.

Mycket förenklat kan man säga att förutsättningarna för att åstadkomma ett genomförande i reguljär verksamhet handlar om tre faktorer: förstå, kunna och vilja hos den/de som ansvarar för att implementering sker. **Förstå** avser, som ordet säger, en förståelse för de målsättningar och antaganden som väglett projektet. Det handlar också om en djupare förståelse för hur de framtagna arbetsmetoderna ska kunna fungera i en verklighet utanför projektet. **Kunna** handlar om de resurser (pengar) och den personal som ställs till förfogande för en implementering. Till detta ska också läggas en fungerande och effektiv organisering. Avslutningsvis är **viljan** hos verksamhetsföreträdare hos de samverkande parterna att genomföra förändringen är central aspekt. En implementering görs aldrig i en helt ny omgivning, utan får vägas mot de gängse arbetssätt, uppdrag etc som råder. Då har vilja stor betydelse för att tänka om och arbeta på ett nytt sätt.

Beredskapen att överföra samverkan i reguljär verksamhet kan alltså analyseras i termer av förstå, kunna och vilja som vilken annan implementering som helst. Det

finns många exempel på samverkansprojekt som sett bra ut på papperet och som drivits av en engagerad projektgrupp, d v s ett projekt som uppvisade gott resultat på alla de faktorer som handlade om projektinterna frågor, men som ändå inte kommit till ett lyckligt slut (jfr *Utvärdering av samverkan om sjukvårdsförsäkrade i Malmö SAMS-projektet*). Därför är det relevant att redan tidigt ställa en fråga om långsiktighet i en insats som Framtid: Arbete – nätverkscoachning. De investeringar som görs i ett utvecklingsprojekt ska tas om hand när insatsen kommit till sitt slut. När sedan frågan återkommer till den ansvariga ledningen för slutligt ställningstagande hänvisas ofta till olika argument för att undvika ett aktivt beslut: brist på ekonomiska medel, att det ligger utanför kompetensen, klenta resultat osv. Måhända kan en sådan utveckling förhindras genom att samverkansstrukturen görs tydlig redan från början. Men framför allt ankommer det på myndighetsledningarna att ta ställning, där ligger ansvaret. I detta avseende är en aktiv styrning och ledning av insatsen, där de berörda parterna är representerade, en grundläggande utgångspunkt..