

HALVTIDSUTVÄRDERING MALMÖKRAFTEN 2.0 JUNI 2021



Sammanfattning

Malmökraften 2.0 är ett projekt som fortsätter i sin föregångares fotspår. Projektet inleddes 2 januari 2020 och beräknas pågå till den sista december 2022.

Arbetsförmedlingen i Malmö är projektägare. Grundstrukturen för projektet är densamma som i Malmökraften och den bygger på tät samverkan mellan Arbetsförmedlingen, Malmö Stad, Försäkringskassan och Region Skåne.

Projektet är placerat i Arbetsförmedlingens lokaler, med team bestående av personal från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Malmö stad och Region Skåne. Totalt kommer ett 40-tal personer från de olika myndigheterna delta i arbetet och bidra till en samlad helhetsbild utifrån den kompetens som respektive yrkeskategori besitter. Nedan sammanfattas de viktigaste resultaten från Swecos utvärdering:

Projektets framdrift:	
Vad har fungerat bra? Varför?	<p>Projektledarbytet har fungerat bra. Projektet har hanterat pandemin på ett proaktivt sätt. Samverkan har utvecklats inom ramen för teamen och mellan organisationerna. Projektet har uppnått goda resultat - inte minst när det gäller övergångar till arbete och studier trots en utmanande situation. Malmö stad har stöttat med extratjänster. Projektet har initierat flera metodutvecklingsarbeten. Projektet har löst frågan om handläggning av ekonomiskt bistånd genom att staden bidrar med administrativt stöd.</p>
<p>Vilka utmaningar har projektet stött på? Hur har projektet hanterat dem?</p> <p>Vilka organisations- och omvärldsfaktorer har påverkat projektet? Har projektet hanterat de omvärldsförändringar som har skett på ett ändamålsenligt sätt?</p>	<p>Pandemin har påverkat arbetsmarknaden och samarbetet i teamen. En ny projektfinansiering har inneburit nya krav när det gäller administration och arbete. Arbetsförmedlingens reformering innebär osäkerhet och kan ha påverkat omsättningen av arbetsförmedlare i projektet. Projektet är stort vilket innebär vissa "stordriftsnackdelar" (svårt att testa och förändra, svårigheter när det blir problem med administration).</p>

	<p>Projektet har i huvudsak hanterat utmaningarna på ett ändamålsenligt sätt utifrån de förutsättningar som har funnits.</p>
<p>Används de resurser som de samverkande organisationerna förfogar över på ett sätt som bidrar till måluppfyllelse?</p> <p>Används de åtgärder som finns på ett ändamålsenligt sätt?</p>	<p>Samverkan genom teamen gör att resurser kan användas på ett snabbt och ändamålsenligt sätt.</p> <p>Arbetet i teamen bidrar till måluppfyllelse och en rad andra resultat som gagnar målgrupp och organisationer.</p> <p>Projektet bör tydligare styra mot deltagare som har behov av samordnat stöd.</p> <p>Projektet bör fortsätta arbetet med att få in fler försörjningsstödstagare.</p>
<p>Hur fungerar arbetet i teamen?</p>	<p>Samverkan i teamen har utvecklats och fördjupats sedan Malmökraften 1.0.</p> <p>Arbetet i teamen har fungerat väl trots pandemin.</p>
<p>Om projektet hade fått göra om något, vad skulle de gjort annorlunda?</p>	<p>Tagit höjd för den administration som krävs i Socialfondsprojekt.</p>
<p>Behövs förändringar i arbetssätt eller målgrupp?</p>	<p>Projektet kan med fördel inrikta sig än mer mot de individer som har störst behov/en sammansatt problematik och som har behov av samordnat stöd.</p> <p>Utvärderarnas bedömning är att arbetssätten fungerar väl.</p> <p>Projeket bör överväga om något lägre volymer av deltagare ökar kvalitén och förbättrar arbetsbelastningen. Det kan vara mer gynnsamt i längden.</p>
<p>Fungerar samverkan med ordinarie verksamheter/moderorganisationer på ett ändamålsenligt sätt?</p>	<p>Ja, men projektet och moderorganisationerna kan även fortsättningsvis arbeta för att säkerställa att deltagarens övergång från och till projektet är smidig och att rätt information når olika parter.</p>
<p>Hur har projektets arbete med horisontella principer framskridit?</p>	<p>Projektet har kommit igång med en rad olika insatser såsom fråga lika, statistikinhämtning, riktade insatser för att jämna ut könsbalansen bland deltagarna samt en insats för att få in fler kvinnor på Smedjan.</p>

Samverkan:	
Hur upplever representanter från de deltagande organisationerna och förvaltningarna att arbetet fortskrider?	I huvudsak bra även om olika parter är olika delaktiga i projektet. Det finns en god uppslutning kring projektet.
Fungerar remittering från ordinarie verksamhet av brukare/arbetslösa på ett ändamålsenligt sätt?	Ja, men det är bra om fler deltagare kan remitteras från socialtjänsten.
Finns strukturella hinder för samverkan (lagar, uppdrag, etc.)?	Administration måste skötas i flera olika system. Arbetsförmedlarna har en nyckelroll och får en anstängd arbetssituation. De deltagare som kommer från Försäkringskassan och har lägre arbetsförmåga än 25 procent kan inte bli inskrivna på Arbetsförmedlingen och får därmed inte ta del av deras insatser.
Vilka förutsättningar finns för lärande och erfarenhetsspridning mellan ordinarie verksamhet och projektet?	Projektet har genererat en del intressanta resultat och utvecklat nya samarbeten, en del av dessa kan implementeras i ordinarie verksamhet även om inte projektet får en fortsättning. Exempel på det är nya samarbeten mellan AMA och Försäkringskassan. Stor personalomsättning i ordinarie verksamhet utgör ett hinder för lärande och erfarenhetsspridning. Projektets kärna är ett team sammansatt med personal från olika organisationer. Det blir svårt att överföra till ordinarie verksamhet.
Resultat, måluppfyllelse och effekter:	
Var befinner sig projektet i förhållande till de uppsatta målen (inklusive mål som berör horisontella principer)?	Arbetet med horisontella principer och metodutveckling är igång men behöver till viss del ökad styrning. Projektet har nått ett stort antal deltagare men behöver få ut fler individer i arbete och studier för att nå de kvantitativa målen. Det finns stora könsskillnader när det gäller hur många män och kvinnor som går ut i arbete eller studier.

Hur långsiktiga är resultaten för deltagarna?	Svårt att svara på i halvtid och för att kunna svara på frågan krävs sannolikt uppföljning och mätning på längre sikt.
Vilka bidrag ger projektet i relation till det ordinarie arbetet?	Kortare ledtider, ökad kvalitet i handläggningen, goda resultat för ett antal utsatta grupper på arbetsmarknaden samt utveckling av samverkan mellan berörda organisationer.
Är Malmökraften en mer effektiv insats än ordinarie arbete?	Det är svårt att svara på utifrån den empiri som vi har tillgång till. En rad olika förutsättningar behöver finnas på plats. Det skulle t.ex. kräva tillgång på mikrodata av hög kvalitet för varje organisation. Varje organisation behöver även effektutvärderas utifrån sina förutsättningar.

Utvecklingsområden och rekommendationer

Målgrupper

- Med tanke på de resurser som spenderas för att rigga projektet för tät samverkan mellan olika professioner och aktörer där vården och Försäkringskassan ingår bedömer vi att projektets relevans skulle öka om projektet i ännu högre utsträckning än vad som är fallet idag riktar in i sig på de grupper som har en sammansatt problematik och samordningsbehov.
- Projektet bör även fortsättningsvis arbeta för att få upp andelen deltagare med försörjningsstöd. Staden kan göra insatser för att fler individer ska remitteras till projektet.
- Projektet bör fundera över hur individer i gruppen 60+ med låg motivation och mycket små utsikter att få arbete bör hanteras. Skulle resurserna ge mer utväxling om de satsas på andra personer?
- Projektet bör överväga om volymen deltagare kan sänkas något. Detta skulle kunna få positiva effekter både på resultat och arbetsbelastning.

Studier

- Med tanke på långsiktigheten och den generellt sett låga utbildningsnivån i målgruppen bör projektet arbeta för att fler individer ska gå till studier.

- Det skulle även vara intressant att följa upp om de individer som kommer från Malmökraften har andra resultat än de som kommer från ordinarie verksamhet när de väl kommer till studier. Har det samordnade stödet och tät samverkan med SYV gett resultat, till exempel i termer av att individen i högre utsträckning fullföljer sin utbildning?

Arbete

- Skillnader mellan män och kvinnor när det gäller övergångar till arbete och studier kvarstår trots medvetenhet kring frågan. Även om det delvis är en strukturell fråga som berör hela samhället och som kan vara svårt att påverka bör projektet fortsätta att arbeta med "Fråga lika" och andra insatser för att förändra könsbalansen.
- Subventionerade anställningar och extratjänster kan vara bra lösningar för individer som står väldigt långt från arbetsmarknaden. Det är dock viktigt att verka för att projektet inte blir alltför beroende av extratjänster och andra liknande lösningar då det blir såbart när stöd dras in, förändras eller tar lång tid att handlägga. Det är även viktigt att anställning med stöd inte blir en standardlösning för att det går fortare än att få ut individer i en reguljär anställning. Träffsäkerheten bör vara hög och subventionerade anställning ska gå till de som har störst behov och nytta av dem. Utvärderarna gör bedömningen att projektet bör sträva efter att få ut fler individer på den reguljära arbetsmarknaden.

Samverkan

- Projektet bör även fortsättningsvis arbeta för att Försäkringskassans ärenden (även de som har en bedömd arbetsförmåga som understiger 25%) ska kunna bli inskrivna på Arbetsförmedlingen och ta del av Arbetsförmedlingens stöd. Mer kan även göras för att använda de kompetenser som finns hos Försäkringskassans handläggare.
- Projektet bör fundera på hur arbetsförmedlarnas arbetssituation kan underlättas och förbättras, till exempel genom att de får ett administrativt stöd.
- Teamen är sårbara och påverkas av personalomsättning. En del team har påverkats av att de har bytt arbetsförmedlare flera gånger. Det är viktigt att säkerställa att arbetsbelastningen i teamen är bra för att behålla medarbetare. Detta gäller inte minst arbetsförmedlarna som enligt många informanter har en ansträngd arbetssituation. Det är även viktigt att hitta rutiner för att göra arbetet mindre personberoende så att det blir lättare för nya medarbetare att komma in.
- Ökade möjligheter bör finnas för teamen att lära av varandra och vad som fungerar bra och mindre bra.

- Projektet bör säkerställa att god samverkan sker med ordinarie verksamhet när det gäller remittering och deltagare.

Metodutveckling

- Projektet har initierat och kommit igång med en rad olika metodutvecklingsarbeten men de behöver styras i ökad utsträckning.
- Projektets metodutvecklingsarbete behöver även följas upp och 'förpackas' om det ska kunna spridas till ordinarie verksamhet.
- Ordinarie verksamhet bör överväga att ha en mer detaljerad resultatredovisning (ex. subventionerade anställningar, deltid, visstid) när det gäller övergångar till arbete om det är möjligt.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utvecklingsområden och rekommendationer	4
Målgrupper	4
Studier 4	
Arbete 5	
Samverkan	5
Metodutveckling	6
1 Inledning	9
1.1 Malmökraften 2.0	9
1.1.1 En fortsatt gemensam kraftsamling	9
1.1.2 Syfte och målsättningar	9
1.2 Frågeställningar	10
1.3 Metod och material	11
1.4 Rapportens disposition	12
2 Projektets framdrift och omvärldsfaktorernas påverkan	14
2.1 Utmaningar och omvärldsfaktorer	14
2.2 Projektet har hanterat en utmanande situation proaktivt	15
3 Deltagare, målgrupper och remittering	16
3.1 Den kvantitativa bilden	16
3.2 Målgrupper och remittering – den kvalitativa bilden	18
4 Samverkan och arbetet i teamen	21
4.1 Hinder i samverkan	21
4.2 Arbetet i teamen	21
4.2.1 Det interna teamarbetet	21
4.2.2 Teamens arbete med deltagare	22
4.3 Resultat av fördjupad samverkan	23
4.3.1 Fördjupad samverkan: roller och "kultur"	24
4.3.2 Fördjupad samverkan: sjukskrivna och ohälsa	24
4.3.3 Fördjupad samverkan: funktionsnedsättning	25
4.3.4 Fördjupad samverkan: SYV	26
4.4 Samverkan kring deltagare med ordinarie verksamhet samt kunskapsåterföring	27
5 Metodutveckling och horisontella principer	28
5.1.1 Horisontella principer	28

5.1.2	Diskriminering inom ramen för arbetsmarknadspolitiken	28
5.1.3	Genomlysning av projektets förändringsteori	29
5.1.4	Statistik uppdelad på bakgrundsvariabler	30
5.2	Projektets arbete med horisontella principer	31
5.3	Växthuset och pilotstudien	33
5.4	Metodutveckling: reflektioner och måluppfyllelse	33
6	Stegförflyttningar samt övergångar till studier och arbete	34
6.1	Arbete och studier	34
6.1.1	Den övergripande bilden	34
6.1.2	En hög andel går till subventionerade anställningar	35
6.2	Klargjorda behov och gemensamma individuella planeringar	36
6.3	Försäkringskassans ärenden	37
6.4	Deltagare som slutar uppbära försörjningsstöd och sjukpenning	37
6.5	Hur långsiktiga är resultaten?	38
6.6	Effektivare än ordinarie verksamhet?	39
7	Sammanfattande analys och rekommendationer	41
7.1	Några reflektioner och slutsatser när det gäller samlokaliserade team och 'storskalig' samverkan	41
7.2	Måluppfyllelse	43
7.3	Utvecklingsområden och rekommendationer	44
7.3.1	Målgrupper	44
7.3.2	Studier	44
7.3.3	Arbete	45
7.3.4	Samverkan	45
7.3.5	Metodutveckling	45
8	APPENDIX	47

1 Inledning

1.1 Malmökraften 2.0

Malmöns arbetsmarknad står inför en komplex utmaning. I tidigare analyser har det beskrivits som en matchningsproblematik. Arbetsgivare efterfrågar arbetskraft, samtidigt som många personer befinner sig i långtidsarbetslöshet och saknar den kompetens, kunskap och erfarenhet som efterfrågas. Avståndet mellan arbetsgivare och de arbetslösa visar sig även i arbetslöshetsstatistiken, där Malmö ligger över rikssnittet. Särskilt är det i grupper med utsatt ställning på arbetsmarknaden som har svårigheter även i Malmö. Tills dessa grupper räknas:

- Personer födda utanför Europa
- Personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga
- Personer mellan 55 och 64 år
- Personer med högst förgymnasial utbildning

För att möta matchningsproblematiken och minska långtidsarbetslösheten för dessa personer i Malmö initierades samverkansprojektet Malmökraften. Projektet pågick 2018—2019 och projektet arbetade för att gå bortom de stuprör som respektive myndighets arbetsprocess kan innebära. Fokus var istället på att försöka åstadkomma en större nytta för medborgaren genom att gå samman i en gemensam kraftsamling. Totalt tog 3500 Malmöbor del av denna insats. Den utvärdering som gjordes av projektet visade att metoderna som arbetats fram gjorde skillnad och har stor nytta även framåt.

1.1.1 En fortsatt gemensam kraftsamling

Malmökraften 2.0 fortsätter i sin föregångares fotspår. Projektet inleddes 2 januari 2020 och beräknas pågå till den sista december 2022. Arbetsförmedlingen i Malmö är projektägare. Grundstrukturen för projektet är densamma som i Malmökraften och den bygger på tät samverkan mellan Arbetsförmedlingen, Malmö Stad, Försäkringskassan och Region Skåne. Projektet är placerat i Arbetsförmedlingens lokaler, med team bestående av personal från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Malmö stad och Region Skåne. Totalt kommer ett 40-tal personer från de olika myndigheterna delta i arbetet och bidra till en samlad helhetsbild utifrån den kompetens som respektive yrkeskategori besitter.

1.1.2 Syfte och målsättningar

Enligt ansökan till ESF-rådet är projektets övergripande syfte att "arbetssökande Malmöbor med eller utan försörjningsstöd som deltar i Jobb- och utvecklingsgarantin eller uppbär sjukpenning kommer ut i arbete eller reguljära studier". Vidare beskrivs i ansökan ett behov om att utveckla gemensamma metoder och modeller för hantering av stora

flöden av arbetssökande. Projektets syfte har på så vis två inriktningar, en övergripande inriktning mot de Malmöbor som omnämns i det övergripande syftet, samt ett organisatoriskt syfte som fokuserar på det myndighetssamarbete som ska verka för att stötta dessa personer att nå sysselsättning fortare.

Målsättningen med Malmökraften 2.0 är således att bidra till ett bättre stöd till personer i långtidsarbetslöshet, samtidigt som samtliga myndigheters ordinarie verksamhet ska kunna absorbera projektets metoder. Projektet ska bidra till att minska långtidsarbetslösheten i Malmö, samtidigt som myndigheternas metoder bidrar till att ge varje malmöbo ett individuellt anpassat stöd utifrån personens förutsättningar och behov.

För att svara upp mot detta tar Malmökraft 2.0 avstamp i ett kvantitativt mål om att 5600 personer ska få ta del av projektet, varav 2500 ska komma ut i studier eller arbete. Projektets mål och delmål har beskrivits på följande vis i projektets ansökan:

- 5600 Malmöbor har deltagit i Malmökraften
- 2500 deltagare har gått till arbete eller studier
- Övriga deltagare har fått klargjort vilka behov av insatser de har för att komma ut i arbete/studier via gemensamma individuella planeringar
- 75% av deltagarna från FK har gått över till AF/FK samverkan
- Jämställdhetsmål 1: Jämn fördelning av män och kvinnor som deltar i projektet
- Jämställdhetsmål 2: Andelen kvinnor och män som går ut i arbete ska vara jämnt fördelade
- Ett metodstöd har tagits fram och sprids
- Färre deltagare uppbär försörjningsstöd och sjukpenning än vid start

Inom ramen för projektet sker även metodutvecklingsarbete genom samarbete med forskningscentret Växthuset i Danmark. Metodutvecklingsarbetet innefattar även arbete med horisontella principer och ett pilotprojekt som drivs av ett antal handläggare som har arbetat med att utveckla verksamheten utifrån ett tjänstedesignperspektiv.

1.2 Frågeställningar

Syftet med halvtidsutvärderingen är att undersöka projektets måluppfyllelse, vad som påverkar måluppfyllelsen i positiv och negativ bemärkelse och vad projektet bör göra mer eller mindre av eller om förändringar behövs för att bättre styra mot uppsatta mål. Ett annat syfte är att undersöka preliminära resultat på de områden där de är möjliga att identifiera. Följande frågeställningar har varit vägledande i arbetet:

Projektets framdrift:

- Vad har fungerat bra? Varför?
- Vilka utmaningar har projektet stött på? Hur har projektet hanterat dem?

- Vilka organisations- och omvärldsfaktorer har påverkat projektet? Har projektet hanterat de omvärldsförändringar som har skett på ett ändamålsenligt sätt?
- Används de resurser som de samverkande organisationerna förfogar över på ett sätt som bidrar till måluppfyllelse? Hur fungerar arbetet i teamen? Används de åtgärder som finns på ett ändamålsenligt sätt?
- Om projektet hade fått göra om något, vad skulle de gjort annorlunda?
- Behövs förändringar i arbetssätt eller målgrupp?
- Fungerar samverkan med ordinarie verksamheter/moderorganisationer på ett ändamålsenligt sätt?
- Hur har projektets arbete med horisontella principer framskridit?

Samverkan:

- Hur upplever representanter från de deltagande organisationerna och förvaltningarna att arbetet fortskrider?
- Fungerar remittering från ordinarie verksamhet av brukare/arbetslösa på ett ändamålsenligt sätt?
- Finns strukturella hinder för samverkan (lagar, uppdrag, etc.)?
- Vilka förutsättningar finns för lärande och erfarenhets spridning mellan ordinarie verksamhet och projektet?

Resultat, måluppfyllelse och effekter:

- Var befinner sig projektet i förhållande till de uppsatta målen (inklusive mål som berör horisontella principer)?
- Hur långsiktiga är resultaten för deltagarna?
- Vilka bidrag ger projektet i relation till det ordinarie arbetet? Är Malmökraften en mer effektiv insats än ordinarie arbete?

1.3 Metod och material

En rad olika metoder och material har använts för att göra analyserna och för att belysa de ovanstående frågorna. Den föregående utvärderingen av Malmökraften 1.0 ingår på vissa sätt som en sorts jämförelsepunkt (inte minst när det gäller arbetet i teamen och samverkan inom ramen för dessa). De inledande analyser och den materialinsamling som gjordes under sommaren och hösten 2020 har även de bidragit till att lägga grunden för analyserna. Detta gäller inte minst analyserna av projektets förändringsteori (inklusive

hur projektet har tänkt att arbeta med horisontella principer) och forskningsöversikten. De insatser som har gjorts för att samla in empiriskt material under våren 2021 är följande.

- Dokumentstudier: lägesrapporter, "mailrundor" (materialinsamling från teamen som projektet ansvarar för), m.m.
- Intervjuer med projektgrupp och styrgrupp
- Möten med projektet
- Fokusgruppsintervjuer med handläggare i teamen (5 x 2h)
- Fokusgruppsintervju med tjänstedesigngruppen
- Intervjuer med handläggare, samverkansparter och deltagare i den särskilda HP-satsning som gjordes för att öka andelen kvinnor i Smedjan
- Deskriptiv projektstatistik och viss statistik från ordinarie verksamhet

Sweco har försökt belysa ett antal frågeställningar som ligger till grund för utvärderingsarbetet och som dels kommer från förfrågningsunderlaget och som återfinns i anbudet, dels från den analysram som vi tagit fram som grund för arbetet. Ambitionen har varit att ta fram ett underlag i halvtid som kan ligga till grund för diskussioner om förbättringar och styrning och som kan bidra till att belysa frågor om implementering eller projektets fortlevnad. Det är också viktigt att påpeka att även om Sweco gjort utvärderingen av Malmökraften 1.0 och följt projektet sedan ett tag tillbaka finns det frågeställningar som bara delvis kan belysas i halvlek. Det beror på att vissa av frågeställningarna är svåra att besvara fullt ut såsom jämförelserna med ordinarie verksamhet. Till exempel är frågor som rör jämförelser med ordinarie verksamhet inte möjliga att besvara till fullo i halvtidsutvärderingen, vilket vi återkommer till senare i rapporten. Det beror även på att en del undersökningar som endast kan göras i slutet av projektperioden återstår.

1.4 Rapportens disposition

Rapporten är disponerad på följande sätt:

- 1) I kapitel två diskuterar vi deltagare, målgrupper och remittering.
- 2) I kapitel tre diskuterar vi projektets framdrift och några av de huvudsakliga utmaningar som projektet har hanterat under projektperioden fram till nu.
- 3) I kapitel fyra undersöker vi samverkansfrågorna och arbetet i teamen.
- 4) I kapitel fem undersöker vi arbetet med horisontella principer och metodutveckling.

- 5) I kapitel sex redogör vi för en del kvantitativa och kvalitativa resultat kopplade till de olika målsättningarna såsom övergångar till arbete och studier och stegförflyttningar.
- 6) I kapitel sju gör vi vårt bästa för att knyta ihop säcken genom att presentera en sammanfattande analys, slutsatser och rekommendationer.

2 Projektets framdrift och omvärldsfaktorernas påverkan

Då Malmökraften har drivits som projekt under en tidigare projektperiod innebar det att projektet inte började från noll utan att det har funnits team, deltagare och erfarenheter att bygga vidare på från dag ett. Projektet behöll även de tre projektledare som varit med och drivit projektet under den första projektomgången. Projektledaren på Arbetsförmedlingen som haft det övergripande projektledningsansvaret gick vidare till en annan tjänst och ersattes av en ny projektledare. Sweco uppfattar dock inte att bytet av projektledare har inneburit några större problem för projektet – kanske för att projektet redan var igång och det fanns upparbetade samarbeten. De faktorer som vi bedömer har påverkat projektet på ett övergripande plan diskuteras i avsnitten nedan

2.1 Utmaningar och omvärldsfaktorer

Byte av finansiär från Finsam-projekt till ESF-projekt. Detta har i praktiken inneburit att nya krav har ställts på projektet när det gäller administration, deltagarrapportering, arbete med horisontella principer med mera. Det tog mycket tid att hantera dessa frågor i projektets inledande skede och det finns informanter som menar att projektet borde ha tagit mer höjd för detta i budget och ansökan.

Stordriftsfördelar och stordriftsnackdelar. Att driva ett stort projekt med ett stort antal medarbetare, deltagare och samverkansparter innebär självfallet både möjligheter och utmaningar. På pluslistan finns bland annat det faktum att samverkande organisationer förfogar över en rad resurser samt att det upplevs som positivt att olika aktörer kraftsamlar mot arbetslösheten. Ett stort projekt blir en större angelägenhet för alla parter. På minuslistan finns bland annat det faktum att projektet blir något tungrott och att förändringar tar tid att göra. När det uppstår problem, såsom var fallet med deltagarrapporteringen, blir det snabbt omfattande och krångligt att hantera.

Corona-pandemin. Corona-pandemin har påverkat projektet på en rad olika sätt. För det första har det påverkat arbetet i teamen då mycket av samverkan i teamen har genomförts via digitala möten och möjligheterna att träffa deltagarna fysiskt har varit små (vi återkommer till detta senare i rapporten). De deltagande organisationerna har till viss del även haft olika riktlinjer när det gäller distansarbete och digitala lösningar. Redan före pandemin fanns tecken på en vikande konjunktur och ökad arbetslöshet. I och med pandemin har arbetslösheten ökat markant i alla grupper och det har blivit betydligt svårare att matcha ut till arbete, praktik och arbetsmarknad och andra arbetsplatsnära aktiviteter. Detta beror inte minst på att de branscher som sysselsätter många individer som står långt från arbetsmarknaden har varit hårt drabbade av varsel och neddragningar.

Arbetsförmedlingens reformering. Den kommande reformeringen bidrar till att skapa en osäkerhet kring Arbetsförmedlingens framtida roll i arbetsmarknadspolitiken och en del informanter menar att det har bidragit till att en del arbetsförmedlare har lämnat projektet

och teamen. Omsättningen av arbetsförmedlare har påverkat arbetet och resultaten i vissa team negativt.

Malmö stad har satsat stort på att ta fram Extratjänst-platser. Detta har bland annat skett genom att förvaltningarna har hotats med viten om de inte tar fram tillräckligt med platser. Vår bedömning är att dessa ansträngningar har haft stor påverkan på projektet framdrift och att resultaten hade haft en annan karaktär om inte möjligheterna funnits att i stor skala placera ut individer i denna typ av åtgärd.

Arbetet i styrgruppen har i huvudsak fungerat väl. Samverkan i styrgruppen upplevs som god och styrgruppsmedlemmarna upplever att de är väl uppdaterade med projektets framdrift. Det finns dock styrgruppsmedlemmar som påpekar att mindre fokus skulle kunna läggas på ekonomisk redovisning och mer på verksamhet. Det finns även styrgruppsmedlemmar som uttrycker att projektet har olika angelägenhetsgrad för olika parter.

2.2 Projektet har hanterat en utmanande situation proaktivt

Vår bedömning är att projektet har hanterat en utmanande situation proaktivt och att aktiviteterna har anpassats efter de möjligheter som har stått till buds i en utmanande situation. Till exempel anger teamen att de har arbetat mer med arbetsmarknadsanställning och rehab när det har varit svårare att få ut individerna i praktik eller matcha mot den ordinarie arbetsmarknaden. Vi kan även konstatera att Arbetsförmedlingen står stadigt i samarbetet och har inte "checkat ut" på grund av reformeringen, vilket är positivt. Sweco menar även att det är positivt att projektet ordnat med administrativt stöd när det gäller hanteringen av ekonomiskt bistånd (det räknas som ordinarie verksamhet och kan inte finansieras av projektet men behöver hanteras i handläggningen av ärenden. Vi uppfattar även ett ökat fokus på SYV genom fler SYV:are är en positiv faktor i projektets framdrift.

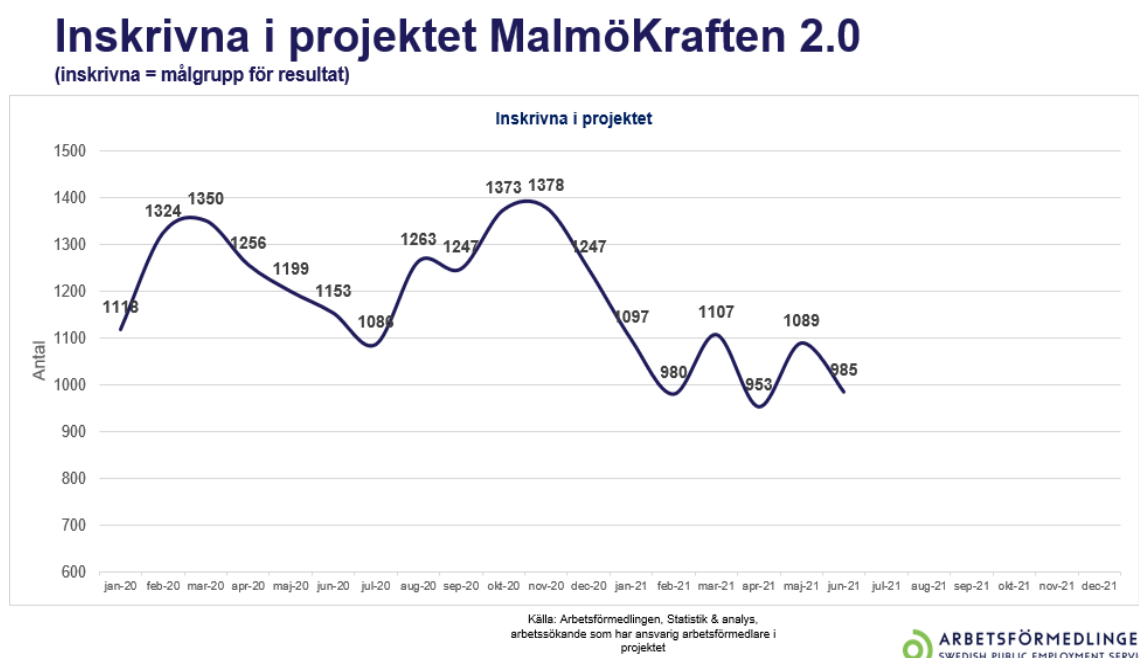
3 Deltagare, målgrupper och remittering

I detta avsnitt går vi igenom den delen av empirin som behandlar deltagare, målgrupper och remittering från ordinarie verksamhet. Syftet är att belysa om Malmökraften är på rätt väg när det gäller de kvantitativa målsättningarna om antal deltagare. Syftet är även att belysa om Malmökraften når *rätt* deltagare utifrån projektets förändringsteori samt hur remitteringen av deltagare från ordinarie verksamhet fungerar.

3.1 Den kvantitativa bilden

Enligt projektets statistik¹ har 2917 individer skrivits in i Malmökraften 2.0 sedan starten. Projektets målsättning är, som tidigare nämnts att 5600 individer ska nås inom ramen för projektets verksamhet. Det betyder att projektet ligger i fas med de målsättningar som finns när det gäller deltagarantal. Detta trots att projektet under vissa perioder pausat intagen på grund av pandemin.

Figur 1. Inskrivna i projektet Malmökraften 2.0



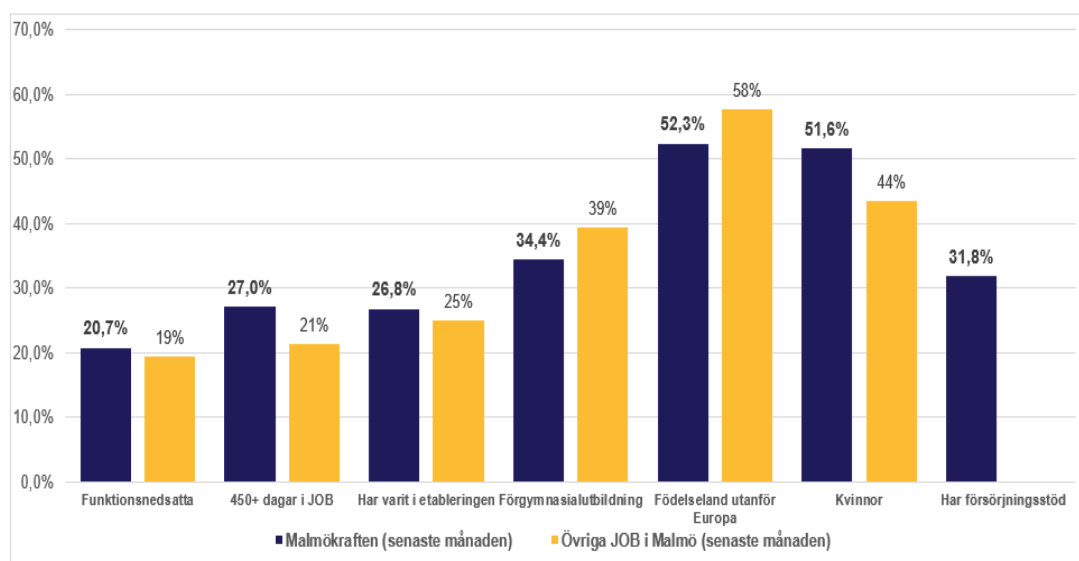
Källa: Arbetsförmedlingen

¹ Statistik som erhållits från Mats Johansson, Samlade rapport M.K. 2.0 jan-juni 21, sammanställning i excel

Som vi kan se i figuren ovan har antalet inskrivna i projektet varierat. Som mest har det varit när 1400 individer inskrivna och som lägst ca 950. Att projektet hade ett högt deltagarantal redan från början var en effekt av att projektet kunde ta över deltagare från Malmökraften 1.0. Det främjar även måluppfyllelsen när det gäller deltagarantalet. Att det finns stora fluktuationer i antalet inskrivna beror bland annat på pandemin.

Ett nedslag i Arbetsförmedlingens projektstatistik² visar även att de deltagare som ingår i Malmökraften tillhör målgrupper som enligt forskningen³ har en svår situation på arbetsmarknaden. Enligt den sammanställning som gjordes i juni 2021 hade ca. 21 procent någon form av funktionsnedsättning, 27 procent hade varit mer än 450 dagar i Jobb- och utvecklingsgarantin, nära 27 procent hade varit i etableringen och lite mer än 34 procent hade endast förgymnasial utbildning. Lite mer än 52 procent var födda utanför Europa.⁴

Målgruppsjämförelse juni 2021 – Malmökraften och JOB



Källa: Arbetsförmedlingen, Statistik & analys, arbets sökande som har ansvarig arbetsförmedlare i projektet. SUS för beräkning av försörjningsstöd (Övriga JOB i Malmö = Arbetsförmedlingensheter i Malmö utan Malmökraften)

Källa: Arbetsförmedlingen

² Arbetsförmedlingens resultatredovisning (resultat tom juni 2021).

³ Ytterligare referenser finns i den forskningsöversikt som utvärderarna tagit fram inom ramen för projektet.

⁴ Det kan dock noteras att skillnaderna gentemot JOB när det gäller målgruppens sammansättning har minskat något gentemot tidigare mätpunkter.

Projektet har även målsättningar kopplade till könsfördelning (att den ska vara jämn) och enligt den senaste statistiken har 1442 män och 1475 kvinnor skrivits in i projektet. Könsfördelningen kan beskrivas som jämn då 49,4 procent av deltagarna har varit män och 50,6 procent har varit kvinnor.⁵

Vi har även valt att undersöka projektstatistik när det gäller deltagarnas åldersfördelning. Det kan då konstateras att det finns en förhållandevis hög andel personer som är över 40 år. Gruppen som är mellan 50-59 år är lite mer än 25 procent av deltagarna. Det är intressant då äldre arbetslösa, särskilt de med låg utbildningsnivå och/eller migrationsbakgrund pekas ut som sårbara grupper i forskningen.⁶

Ett av projektmålen är att färre deltagare uppbär försörjningsstöd och sjukpenning än vid start. Statistiken visar att 39 procent av hittills inskrivna deltagare har haft försörjningsstöd före sitt deltagande i projektet.

3.2 Målgrupper och remittering – den kvalitativa bilden

Malmökraftens intag av deltagare bygger på att deltagare tas in från Arbetsförmedlingen och deltagarna slumpas då för att matcha det intag som Jobb- och utvecklingsgarantin har. Det betyder alltså att ingen särskild behovsprövning görs när det gäller de deltagare som kommer från JOB. Malmökraften tar även in deltagare som från Socialtjänsten där socialsekreterarna kan föreslå deltagare för projektet. Projektet kan säga nej till deltagare om bedömningen görs att deltagaren inte kan tillgodogöra sig deltagandet eller om deltagande i projektet inte bedöms möjligt av andra skäl. Till sist förser även Försäkringskassan projektet med deltagare. Handläggare på Försäkringskassan väljer ut deltagare från den egna verksamheten som de arbetar med inom ramen för projektet. De ärenden som väljs ut från Försäkringskassan är i regel individer som har en svår situation med en låg bedömd arbetsförmåga och långa sjukskrivningar.

Malmökraften är ett projekt som dels bygger på idén om att team sammansatta med olika kompetenser och samverkan ska skapa en större effektivitet och bättre kvalitet i handläggningen. Samtidigt har projektet också ett starkt volym- och resultatfokus; målsättningarna bygger på att en hög andel av deltagarna ska gå ut i arbete eller studier. Utvärderarna har i både föregående utvärdering (utvärderingen av Malmökraften 1.0) och i programteorianalysen påpekat att projektets förändringsteori kan bygga på en motsättning; de grupper som sannolikt har mest fördel av deltagande i projektet är individer med en sammansatt problematik som har ett stort behov av samordning mellan olika myndigheter och/eller vården. Samtidigt vet vi från forskningen att det kan vara utmanande att lyckas få ut stora volymer av deltagare med en sammansatt problematik ut i arbete eller studier. Frågan Sweco ställer sig är därmed: hur ser olika aktörer på deltagarnas sammansättning och intaget till projektet? Svaret är att det finns många olika synpunkter på frågor som rör målgruppen och intagen. Synpunkterna är delvis motstridiga och motsägelsefulla. Dessa sammanfattas i följande punkter:

⁵ Projektstatistik MK 2, Januari -juni

⁶ Ibid

- En del informanter (projektledning och styrgruppsmedlemmar) menar **att intaget är bra som det är och att det skulle vara problematiskt med alltför mycket gränsdragningar.**
- **En del handläggare påpekar att det sker ganska stora fluktuationer i målgrupperna.** Vissa perioder har det varit många som står väldigt långt ifrån arbetsmarknaden för att i andra perioder bestå av stora grupper som kanske står lite för nära arbetsmarknaden. En del handläggare anser att de stora fluktuationerna i målgruppen skapar en del problem. Dels påverkar de resultaten, dels leder de till en ojämn arbetsbelastning mellan teamets olika medlemmar.
- **En del handläggare kritiserar riktlinjen att en individ inte bör vara i Malmökraften längre än sex månader** (även om det i praktiken kan bli upp till ett år) samtidigt som upplevelsen är att många är så långt från arbetsmarknaden att längre tid i projektet ofta krävs.
- **En del handläggare och styrgruppsmedlemmar menar att med tanke på projektets målsättningar så borde fler deltagare komma från försörjningsstödet och färre från Arbetsförmedlingen.** Individer från försörjningsstödet tillhör också generellt sett grupper som torde ha nytta av det samordnade stöd som kan ges inom ramen för projektet. Det ska här tilläggas att en rad insatser har gjorts för att få upp volymerna från socialtjänsten men att det inte har varit lätt att lyckas med detta. Teammedarbetarna menar även att det finns skillnader både mellan olika områden i staden när det gäller hur benägna de är att remittera deltagare till projektet men att det även finns skillnader mellan olika socialsekreterare.
- Det finns handläggare som menar att **intaget "har stramats åt" på senare tid** och att projektet inte vill ta in personer som står alltför långt ifrån arbetsmarknaden.
- Samtidigt anger vissa av teammedarbetarna att **en del av de ärenden som remitteras till Malmökraften är "svåra ärenden" som handläggarna i ordinarie verksamhet vill bli av med.**
- **I vissa perioder har intagen pausats och handläggarna har arbetat med ett något färre antal individer.** En del handläggare anger att detta har varit positivt för resultaten och att man då har kunnat fokusera mer på de individer som är inne projektet. Det finns också de som påpekar med tanke på det metodutvecklingsarbete som sker i relation till Växthuset är deltagarantalet som de arbetar med är betydligt lägre.
- **Inte alla Malmöbor.** En informant pekar på problematiken med att projektet är till för arbetslösa Malmöbor men att det i praktiken finns en rad trösklar för att komma in i projektet. Det i huvudsak är individer som har försörjningsstöd eller som är inskrivna i någon av garantierna som får ta del av projektet men

informanten menar att det finns andra grupper i Malmö som borde få ta del av projektet.

Flera handläggare och andra informanter uttrycker även att med tanke på projektets tydliga samverkansprofil och att flera olika myndigheter medverkar så har de sett framför sig att projektet skulle arbeta med de grupper som har stora samordningsbehov och som har det största behovet av tät samverkan. Att målgruppen slumpas fram för att likna målgruppen i Jobb- och utvecklingsgarantin skapar en otydlighet. En handläggare uttrycker problematiken på följande sätt:

"Jag tänkte att projektet var för personer med stort behov av att samtliga myndigheter samverkar. Samtliga Handläggare på AF och andra myndigheter tänkte nog likadant. De individer som har det jobbigast skulle nog skickas till MK, det tänkte alla. När vi kom till projektet var det inte så. Självklart skulle vi jobba med den målgruppen – vi skulle jobba också med de närmare arbete. Det är en otydlighet."

En styrgruppsmedlem uttrycker problematiken med intagen och målgruppen på följande sätt:

"Såklart att många som får ta del av MK är rätt målgrupp och har rätt behov av det. Men urvalet... vill man verkligen göra skillnad, så görs urvalet fel. För det första kanske man skulle samverkat primärt kring den målgrupp som är gemensam för AF och Malmö stad – det vill säga de med försörjningsstöd. Sen tycker jag också, eftersom urvalet i princip är slumpvis, är för att man ska kunna göra en jämförelse med ordinarie jobb- och utvecklingsgarantin. Kanske att föredra att de med behov av en myndighetssamverkan (får ta del av projektet). Jag hade nog tyckt att man mer skulle välja utifrån behov, det hade nog gett mer effekt. Mer välinvesterade skattepengar."

En informant menar även att en möjlig väg för projektet är att ha en väg in där man sedan gör en behovsbedömning och att de individer som har stora behov av samordnat behov får detta.

4 Samverkan och arbetet i teamen

4.1 Hinder i samverkan

I de fokusgruppsintervjuer som har gjorts med medarbetare i teamen har det framkommit att Arbetsförmedlingens handläggare har en tung arbetsbelastning jämfört med övriga teammedlemmar. Detta beror till stor del på att Arbetsförmedlingens handläggare behöver ta de flesta besluten i teamens ärenden, samtidigt som avsaknaden av ett gemensamt datasystem försvårar en jämn fördelning av arbete. Flertalet medarbetare i teamen har uttryckt en önskan om administrativt stöd eller avlastning för Arbetsförmedlingens handläggare. Arbetsbelastningen för handläggare var även ett problem under den första projektperioden. Risken finns att den tunga arbetsbelastningen för arbetsförmedlare har bidragit till en hög omsättning av arbetsförmedlare i vissa team.

Det finns även vissa utmaningar i att samla in samtycken från deltagare. En teammedarbetare berättar:

"Flera dagar går åt att samla in samtycke och fylla i systemet – det är många timmar som man går miste om, som hade kunnat läggas på samverkan. Hade det funnits stöd från Arbetsförmedlingen så hade det varit kanon!"

Samtidigt arbetar organisationerna i teamen utifrån olika direktiv gällande Coronapandemin och digitalt arbete. Det kan exempelvis innebära olika riktlinjer för fysiska möten eller om man får använda mötesplattformen Teams. Flera medarbetare uppger att detta försvårar ett enhetligt arbete inom teamen.

Försäkringskassan lyfter även att deras deltagare har en arbetskapacitet på maximalt 25 procent och därmed inte kan ta del av Arbetsförmedlingens insatser, vilket upplevs försvåra samverkan.

4.2 Arbetet i teamen

4.2.1 Det interna teamarbetet

Arbetet i teamen skiljer sig åt eftersom varje team arbetar utifrån arbetssätt de själva har utformat. I fokusgruppsintervjuerna lyfter exempelvis teamen olika lösningar för att hantera samverkan vid distansarbete. Flera av teammedarbetarna är positivt överraskade över hur väl det har fungerat att arbeta på distans. Det är dock flera respondenter som berättar att distansarbetet inneburit svårigheter och att det är den fysiska närheten till andra teammedarbetare som bidrar till ökad kvalitet i samverkan. Dessa respondenter menar att distansarbetet påverkat kvaliteten i arbetet negativt då kommunikationskanalerna blivit längre.

Under projektets gång har även vissa team påverkats negativt av personalomsättning. Det beror på att det krävs tid för att åter bygga upp samarbetet inom teamen. En teammedarbetare lyfter exempelvis att teamarbetet främst bygger på det personliga

samarbetet. Det är därmed inte enkelt för nya medarbetare att komma in i arbetet, eftersom arbetsmetoden snarare beror på teamets konstellation än en fastlagd metodik som samtliga team arbetar utefter. Personalomsättningen påverkar därmed resultaten negativt enligt respondenter i fokusgrupperna.

Det framkommer även i fokusgruppsintervjuerna att teammedarbetare upplever att samarbete och lärande mellan teamen blivit svårare i och med pandemin.⁷ Medarbetare i teamen uttrycker en önskan om mer diskussioner och lärande mellan teamen: Vad fungerar? Vilka är framgångsfaktorerna? Vad kan vi lära av andra team?

Flera teammedarbetare uppger dock i fokusgruppsintervjuerna att de upplever det som positivt att det finns en stor frihet och ett stort förtroende från projektledningen att utforma arbetssätt på de sätt som passar teamen. Vissa medarbetare efterfrågar dock en ökad tydlighet kring hur olika utbildningar och/eller utvecklingsarbeten (Fråga lika, Växthuset, Pilot) ska föras ut i organisationen och följas upp.

Det finns även teammedarbetare som önskar att teamen kunde ha en ökad samverkan över teamgränser när det gäller arbetsgivare och arbetsgivarkontakter.

4.2.2 Teamens arbete med deltagare

Pandemin har påverkat projektets genomförande på flera olika sätt. Teamen lyfter att matchning har blivit svårare eftersom man inte kan träffa kandidaten fysiskt. En teammedarbetare berättar att man lär sig mycket om deltagarna på fysiska möten, eftersom deltagarna "ibland är sjukare än de säger, ibland friskare än de säger". Fysiska möten med deltagarna hjälper medarbetarna att förstå deltagarnas behov och förutsättningar bättre.

En teammedarbetare uppger exempelvis att telefonsamtal med deltagare som har en komplex problematik leder till att mycket information går förlorad. Det innebär en sämre kvalitet i kartläggningen. Flera medarbetare lyfter även att digitala arbetssätt fungerar sämre för språksvaga individer, personer med funktionsnedsättning och för personer som inte är så motiverade och/eller kommunikativa. Dessa individer, menar en teammedarbetare, utgör majoriteten av deltagarna i Malmökraften vilket påverkar det stöd som individen kan få negativt.

Vidare har pandemin medfört att insatser blivit inställda eller att det blivit längre väntetid för deltagarna. Det har blivit svårare för teamen att få ut personer på arbetsträning och praktik, vilket i sin tur kan komma att påverka projektets resultat då deltagandet är tidsbegränsat i Malmökraften. En teammedarbetare berättar:

"Det känns lite konstigt att skicka iväg en kandidat till en arbetsgivare när man inte träffat och fått en känsla för personen. Vi har testat videolänk men det fungerade inte så bra,

⁷ 2020 fanns en intention från projektledningen år 2020 att två av teamen skulle samarbeta om arbetsgivarkontakter och matchningsmöten men det blev inte av.

det var dålig upplösning och blurrigt – men det gjorde ändå mycket gott. Hade man haft en fungerande plattform för att träffa deltagarna digitalt hade det varit bättre!”

Nedgången i antalet ärenden under pandemin har dock gjort det möjligt att arbeta mer med individer som redan är inskrivna, vilket uppfattas som positivt av teammedarbetarna. Trots utmaningarna under pandemin är medarbetarna i teamen generellt sett nöjda med resultaten och flera anger att de är positivt överraskade av att det ändå har gått så pass bra som det har gjort (denna positiva bild reflekteras även i de kvantitativa resultaten). Några reflektioner kan göras här. En är att det hade varit svårt för projektet att hantera pandemin på ett lika bra sätt om samarbeten och arbetet i teamen inte hade varit etablerat. En annan är att teammedarbetarna har löst situationen på ett bra sätt och även om en del anger att de har haft minskad motivation så har de arbetat på utifrån de förutsättningar som har funnits. Till sist går det att ifrågasätta om projektet behöver ha fullt så stora volymer av deltagare. Kanske kan lika goda resultat uppnås med lägre volymer genom att mer tid kan läggas på varje individ samtidigt som arbetssituationen blir något mindre pressad för teammedarbetarna.

4.3 Resultat av fördjupad samverkan

Inom ramen för utvärderingen av Malmökraften 1.0 intervjuades projektgruppen och ett stort antal handläggare. Inom ramen för intervjuerna behandlades teamens arbetssätt. Teammedarbetare och projektledning anförde ett antal praktiska problem och krockar i de medverkande organisationernas kulturer som ett negativt inslag i projektet. Samtidigt framhöll de att de uppskattade samlokalisering och de nya teambaserade arbetssätten. De framhöll följande fördelar med att arbeta i samverkande team:

- Högre kvalitet i handläggningen genom att teamen diskuterar och löser problem tillsammans.
- Färre individer som ”faller mellan stolarna.”
- Individer som har en sammansatt problematik får bättre hjälp och får sina behov och sin situation ”klargjord.”
- Enklare att komma åt bidragsfusk och svartarbete.
- Enklare tillgång till samverkande myndigheters insatser och kortare ledtider.
- Ökad kunskap om andra myndigheters och organisationers insatser, uppdrag och regelverk.

I de fokusgruppsintervjuer som har gjorts under våren 2021 är bilden delvis en annan. En rad praktiska problem med samlokaliseringen diskuterades av handläggarna men dessa gavs inte samma tyngd och utrymme som i utvärderingen av Malmökraften 1.0. Inte minst var diskussionen om olika myndighetskulturer nedtonad. Istället framkom bilden av att teamen var mer sammansvetsade men även att samverkan fördjupats på en rad områden.

4.3.1 Fördjupad samverkan: roller och "kultur"

I fokusgruppsintervjuerna framkommer det att teammedarbetarna inte längre pratar om olika "myndighetskulturer". Detta beror enligt teammedarbetarna delvis på att rollerna i teamen inte är lika fasta, då det finns vissa möjligheter för medarbetarna att avlasta varandra och expandera sin yrkesroll. En teammedarbetare berättar i en fokusgrupp att rollarna blir mer gränsöverskridande i och med att medarbetarna har fått en ökad insyn i varandras roller och de olika myndigheternas regelverk. Det fanns även socialsekreterare som angav att de lärt sig mycket om att arbeta med arbetsgivarkontakter. Nedanstående citat kan ses som representativa för teammedarbetarnas bild av samverkan:

"Myndighetsgränser är utsuddade. Vi mobiliserar insatser för deltagare som man kan tillhandahålla. Deltagarna i fokus för samtliga myndigheter, vilket förkortar tider. Det är inte samma risk för deltagaren att hamna mellan stolarna."

"Vi lär oss från varandra och olika myndigheter. Man slår hål på fördomar på varandra".

En annan teammedarbetare berättar att kärnan är "samarbetet, diskussionerna och många infallsvinklar på samma person. Man får många olika tankar, vilket är kvalitetshöjande". En teammedarbetare uppger att det kommer vara "svårt att gå tillbaka till ordinarie verksamhet utan denna verktygslåda" och att det "känns uråldrigt".

4.3.2 Fördjupad samverkan: sjukskrivna och ohälsa

Samverkan om arbetsträning har ökat mellan Malmö stad och Försäkringskassan enligt ett antal olika intervjupersoner. Även handläggare från Försäkringskassan anger att de har fått en tätare samverkan med arbetsmarknadssekreterarna. En teammedarbetare lyfter att anledningen till detta kan vara att projektet bidragit med ekonomiska förutsättningar för tätare samverkan. Både ledtiderna och kvaliteten i ärendena har förkortats och förbättras vilket även uppges bero på teamens konstellation. Samverkan innefattar exempelvis insatser för individer som har mindre än 25% arbetsförmåga och som inte har fått så mycket insatser tidigare.

En intervjuperson från Försäkringskassan, som inte arbetar i projektet, berättar:

"Vi märker att de ärenden som kommer från Malmökraften är bättre utredda än andra ärenden hos oss. De är mycket mer motiverade, förberedda och försäkrade inför Arbetsförmedlingen/Försäkringskassan-uppdraget än vad man kan se internt hos oss. Man har mer kontinuerlig kontakt med klienten i Malmökraften. Man försöker med olika metoder."

Även om flera informanter anger att samarbetet inneburit ett antal framsteg och goda resultat så finns även ett antal utmaningar som behöver hanteras. En styrgruppsmedlem berättar i en intervju:

"Försäkringskassans deltagare som har varit sjukskrivna och ska arbetsträna, måste skrivas in på Arbetsförmedlingen för att få ta del av insatser, och då riskerar det att bli en rundgång i systemen, de hamnar mellan stolarna, eftersom det är en för hög tröskel att gå tillbaka till arbete".

En annan intervjuperson från Försäkringskassan berättar om utmaningar med att remittera ärenden till instanser:

”Senaste gången hade vi en person som behövde arbetshjälpmedel, det är Arbetsförmedlingen som finansierar det. Men de vill inte skriva in deltagarna på Arbetsförmedlingen eftersom de inte kvalar in på JOB. Då kan dock deltagaren inte få arbetshjälpmedel. Samtidigt vill Malmö stad jobba med försörjningsstödstagare, men våra klienter har ju ofta sjukersättning. Vi är en sådan liten del av det här projektet, så vi hamnar lite på sidan om”.

Flera representanter från Försäkringskassan upplever att Malmökraften främst prioriterar försörjningsstödstagare, vilket tar fokus från Försäkringskassans ärenden och sjukskrivna personer. En intervjuperson berättar:

”Just nu undrar jag lite varför vi är med i Malmökraften. Vi får inget stöd från andra delar av Malmökraften. Vinsten är att vi jobbar med få ärenden koncentrerat – deltagarna blir väl utredda. Personer som är sjukskrivna med få möjligheter ges utrymme, och det arbetssättet har vi inte riktigt i ordinarie verksamhet. Det här är individer som annars skulle riskera att hamna mellan stolarna.”

Vidare lyfter teammedarbetarna att vårdsamordnarna spelar en viktig roll i teamen. Vårdsamordnarna har möjlighet att få reda på mer information om deltagarna jämfört med övriga aktörer eftersom de anses ”ofarliga” då de inte utövar myndighetsutövning. Detta uppfattas som positivt av deltagarna, enligt flera teammedarbetare, då deltagare som av olika skäl är rädda för att söka vård kan få hjälp att ta kontakt med vården och därmed ta sig ett steg närmre sysselsättning.

Vårdsamordnarna är därmed värdefulla att ha med på SIP-möten och har även snabbare samt bättre ingång till vården. När Arbetsförmedlingen exempelvis ber om läkarutlåtanden är vårdsamordnaren den aktör som ligger på läkarna. Inhämtande av läkarutlåtande är något som vanligtvis tar månader enligt en teammedarbetare, men går snabbare nu. Det framkommer dock i fokusgrupper med teamen att vårdsamordnarna upplever utmaningar med att få kontakt med vårdcentraler, särskilt privata vårdcentraler.

I dagsläget har även samverkan med psykiatrin stagnerat, vilket bedöms bero på pandemin.

4.3.3 Fördjupad samverkan: funktionsnedsättning

Samverkan kring individer med funktionsnedsättning har ökat och gett bättre resultat i Malmökraften än i jämförelse med JOB enligt projektstatistiken. Även ledtiderna har förkortats för denna typ av ärenden jämfört med ordinarie verksamhet enligt teammedarbetarna. I fokusgruppsintervjuerna uppger teammedarbetare att detta bland annat beror på vårdsamordnarna som hjälper teamen att få in bättre underlag i ärenden som rör arbetsförmåga.

En medarbetare bekräftar detta:

"Vi kodar, vi använder vårdsamordnare, vi träffar deltagare i gemensam kartläggning, vi frågar nästan alltid om det finns arbetshinder. Om personen pratar om ohälsa så konkarar vi vårdsamordnaren direkt, vi utreder och får in sjukintyg. På Arbetsmarknadsavdelningen skulle det kanske ta ett och ett halvt år. Här kan vi göra det på sex månader".

Vårdsamordnarna har även bättre möjligheter att upptäcka dolda funktionsnedsättningar. En teammedarbetare berättar att underlaget visar tydligt hur funktionsvariationen påverkar arbetsförmågan, där teamet därefter kan koppla in SYV som då enkelt kan matcha individen mot arbetsmarknaden eftersom det finns en bra dokumentation som underlag. En teammedarbetare berättar:

"Vi har många deltagare med dolda hinder som man inte upptäckt i tid. Det som fungerar i Malmökraften är att om vi träffar deltagarna och de har berättat om det finns hinder som kan påverka, så har vi en hälsosamordnare kan koppla ihop med sjukvård. Här finns även samarbetet med Malmö stad och möjlighet till stöd med mera".

Att en individ dessutom får sin hälsosituation klargjord kan vara en viktig stegförflyttning även om individen inte har gått hela vägen till arbete eller studier. I och med att Malmö stad är med som part i uppdraget blir det även lättare att få kontakt med enheter i Malmö stad som kan bistå med stöd.

4.3.4 Fördjupad samverkan: SYV

SYV:arna uppfattas som en stor resurs för Malmökraften enligt andra teammedarbetare. Den goda tillgängligheten bidrar till att det går snabbt att boka möten om utbildning. En teammedarbetare berättar:

"Det jobbet våra SYV gör betyder jättemycket och de kan träffa en deltagare snabbt och prata utbildning. Det är där det långsiktiga kommer – med utbildning".

Malmökraftens SYV:ar följer en individ eller ett ärende från början till slut och kan ge stöd när det gäller exempelvis kompletteringar. En SYV från ett team berättar:

"När deltagarna kommer till mig har de redan pratat med mina kollegor, innan studie- och yrkesvägledning kommer upp. De har ofta ett intresse och motivation när de kommer till mig. Jag stödjer dem hela vägen istället för att släppa dem halvvägs och så händer inget"

Samtidigt finns det utmaningar med målgruppen från JOB ur ett studie- och yrkesvägledningssperspektiv. Målgruppen får inte behålla aktivitetsstöd när de ska studera, med vissa undantag. Detta kan bero på att deltagarna missbrukat stöd för aktivitetsstöd och därför måste ta CSN.

Samtidigt är det svårt att uppskatta hur stor andel av Malmökraftens deltagare går vidare till studier. Dels kan Komvux Malmö ej påvisa hur många elever som kommer från Malmökraften, dels syns inte personer som går vidare till studier i projektstatistiken eftersom de inte är självförsörjande. Detta uppfattas som negativt då SYV:arnas arbete ej syns i Malmökraftens statistik.

4.4 Samverkan kring deltagare med ordinarie verksamhet samt kunskapsåterföring

Samverkan med ordinarieverksamhet gällande deltagare varierar enligt teammedarbetarna. En medarbetare berättar att kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan Malmökraften 2.0. och ordinarie verksamhet förbättrats sedan Malmökraften 1.0. Under denna projektomgång är Malmökraftens verksamhet mer stabil, vilket förenklar pågående samarbeten mot ordinarie verksamhet. En teammedarbetare deltar för närvarande i en grupp med ordinarie JOB, vilka arbetar med samma målgrupp som teamen, men på Arbetsförmedlingen. Teammedarbetaren berättar att hen "sitter där med annan handläggare från Malmökraften, för att få till sömnlöshet, struktur och stabilitet".

En annan teammedarbetare berättar om utmaningar i Malmökraften gällande deltagare som skrivs in och skrivs ut i omgångar. Hen berättar:

"Problematiken är att när ett ärende är i Malmökraften i samverkan med vården, och går tillbaka till ordinarie verksamhet, och sen kommer tillbaka till ett annat team på Malmökraften, så kommer frågan 'Vad har du gjort med detta ärende? Anteckningar? Samverkan med vården?' Mycket försvinner mellan stolarna såhär".

Vidare berättar flera arbetsmarknadssekreterare att de har bristande samarbete med ordinarie verksamhet, och att informationsflödet från Arbetsmarknadsavdelningen till Malmökraftens arbetsmarknadssekreterare är svag. Även socialsekreterare och medarbetare från Försäkringskassan upplever detta gentemot sina respektive ordinarie verksamheter. I samtliga fall sker samarbete främst när ärenden öppnas eller ska tillbaka till ordinarie verksamhet.

5 Metodutveckling och horisontella principer

5.1.1 Horisontella principer

Varje ESF-projekt behöver enligt Socialfondens riktlinjer arbeta med att införliva de horisontella principerna. Dessa är jämställdhet, icke-diskriminering och tillgänglighet. Även om det är tydligt i fondens mål att projekten ska arbeta med principerna så är inte riktlinjerna så tydliga när det gäller vad arbetet ska innefatta. Projekten har stor frihet att själva välja vad de vill fokusera på och hur de vill implementera dem. Det finns goda möjligheter att anpassa arbetet med horisontella principer efter projektets behov och verksamhet. Projekten kan vidare välja mellan att arbeta med riktade insatser mot särskilda grupper eller integrering av horisontella perspektiv i redan befintliga insatser. Exempel på riktade insatser kan handla om att göra särskilda aktiviteter för en viss grupp såsom att göra särskilda intag för att öka andelen kvinnor i en viss åtgärd. Integrering handlar om att göra insatser för att se över hur befintliga åtgärder kan anpassas eller modifieras för att bättre möta olika typer av målgrupper, exempelvis när det gäller bedömningar och bemötande. Det kan även handla om att granska projektets verksamhet för att undersöka om den är diskriminerande. Det övergripande syftet med de horisontella principerna är dels att bidra till ökad jämställdhet, tillgänglighet och icke-diskriminering, dels att ökad måluppfyllelsen. Med andra ord är ökad jämställdhet, tillgänglighet och likabehandling både mål i sig och medel för att nå uppsatta projekt mål.

5.1.2 Diskriminering inom ramen för arbetsmarknadspolitiken

Det finns studier som visar eller belyser det faktum att bemötande och bedömningar skiljer sig åt beroende på vilken grupp individen tillhör. Detta innebär att det finns risk för att olika grupper diskrimineras inom ramen för arbetsmarknadspolitiken och att alla inte har samma chans att få exempelvis kostsamma utbildningar. Exakt hur detta påverkar själva utfallet för olika grupper i termer av ökad risk att vara arbetslösa är dock oklart.

Riksrevisionens granskning (2019) visar att det bedömningsstöd som är framtaget för att göra den arbetsmarknadspolitiska bedömningen mer likvärdig och träffsäker används i liten utsträckning. En IFAU studie av Adman och Taghizadeh (2020) visar att högutbildade får ett bättre bemötande än lågutbildade av kommunala tjänstemän. Dock gav inte studien några tydliga indikationer på etnisk diskriminering.

Arai et al (2016) visar att manliga arbetsförmedlare i högre utsträckning rekommenderar arbetssökande för arbetsmarknadsutbildning som uppfattas ha ett stereotypt svenskt utseende. Denna prioritering kunde ej förklaras av andra faktorer såsom chans till arbete efter utbildningen, bedömd förmåga att genomföra utbildningen eller förmåga att tala utan brytning.

En studie gjort av Liljeberg och Åslund (2019) om nyanländas etablering visar även att det finns stora skillnader mellan män och kvinnor när det gäller etablering som är svåra att förklara utifrån bakgrundsfaktorer såsom utbildning eller deltagande i åtgärder. Detta tyder på att det är viktigt att undersöka hur åtgärderna är riggade och hur tjänstemän

bemöter kvinnor respektive män för att säkerställa att åtgärder och bemötande inte är diskriminerande.

Dessa, och andra, studier indikerar att det är viktigt att arbeta med jämställdhet och likabehandling inom ramen för arbetsmarknadspolitiska åtgärder. De visar även att det är viktigt att implementera de riktlinjer som finns.

5.1.3 Genomlysning av projektets förändringsteori

I början av utvärderingsperioden diskuterades olika tänkbara utvärderingsaktiviteter för att stärka projektets arbete med horisontella principer. I anbudet offererades en insats för att undersöka bemötandet av individer inom ramen för projektet. Denna insats diskuterades men projektet ville av olika skäl inte genomföra den. Ett annat förslag från utvärderarna var att göra fallstudier genom dokumentstudier och intervjuer för att undersöka bemötande och bedömningar men inte heller detta var ett förslag som projektet ville gå vidare med. Syftet med ovanstående aktiviteter hade varit att identifiera brister och utvecklingsområden när det gäller bemötande och bedömningar ur ett jämställdhets- och likabehandlings-perspektiv. Det hade sedan kunnat vara ett stöd i projektets arbete med horisontella principer. Som beskrivs senare i avsnittet ställdes istället frågor om "Fråga-lik", jämställdhet och arbetet med horisontella principer till teamen inom ramen för de fokusgruppsintervjuer som gjordes under våren 2021.

Efter diskussioner med projektet bestämdes istället att en genomlysning av projektets förändringsteori skulle göras och denna presenterades och diskuterades sedan med projektet hösten 2020.

De slutsatser⁸ som kunde dras utifrån detta arbete var att horisontella principer/perspektiv kan tydliggöras i förändringsteorins problemformulering, aktiviteter, målstruktur och indikatorer. Detta kan till exempel ske genom att:

- Förtydliga på vilket sätt arbetet med horisontella principer bidrar till måluppfyllelse.
- Förtydliga vilka aktiviteter som görs för att bidra till att horisontella principer genomsyrar projektets verksamhet.
- Förtydliga prestationer, resultat och effektmål kopplade till horisontella principer.
- Synliggöra hur befintliga insatser bidrar till måluppfyllelse av horisontella principer, exempelvis befintliga insatser för att öka tillgänglighet.

Sweco funderade även över om det fanns undergrupper i målgrupperna som saknar aktiviteter och som skulle behöva någon annan typ av stöd. Den slutsats Sweco drog utifrån den empiri som fanns till hands (intervjuer och dokumentstudier

⁸ Undersökningen finns presenterad i sin helhet i PPT:n Utvärderingen av horisontella principer i Malmökraften 2.0

såsom projektansökan) var att det var svårt att avgöra om det finns grupper som saknar aktiviteter eller som man inte når med ordinarie utbud. Med tanke på att deltagarna har tillgång till insatser från fyra olika aktörer, vilket innebär att det finns en bred palett med insatser, drogs slutsatsen att det inte var sannolikt att så var fallet.

Då forskning och utredningar⁹ identifierat äldre arbetslösa, och då inte minst äldre migranter, som utsatta grupper och grupper som kan behöva en annan typ av stöd än vad de får idag tyckte vi att det var intressant att lyfta frågan om hur projektet möter denna målgrupp eller om mer kan göras för dem.

Vi ställde även frågor till projektledningen om det finns ett strukturerat arbetssätt i projektet för att säkerställa att insatserna möter de behov som finns i de olika målgrupperna och för att undersöka om det finns grupper av individer som inte har tillgång till så mycket insatser. Vi uppfattar att tjänstedesigngruppen till viss del har gjort ett sådant arbete genom sin pilotstudie. Frågor om detta har även ställts till medarbetare i intervjuer inom ramen för halvtidsutvärderingen. De svar vi fick var att individer som inte är så motiverade får mindre insatser. Några teammedarbetare har även tagit upp att gruppen 60+ kan vara svår att hitta bra insatser för och då inte minst de individer som har hälsoproblem som göra att arbetsförmågan är låg. Det finns handläggare som ifrågasätter om individen ur den här gruppen (individer som är 60+ och som har svåra hälsoproblem) verkligen ska skrivas in i projektet eftersom de har små chanser att finna ett arbete samtidigt som motivationen ofta är låg. Det kan därför vara intressant att undersöka vidare hur det faktiskt ser ut för den äldre målgruppen i Malmökraften och om projektet lyckas nå den här gruppen på ett bra sätt.

Med tanke på att forskningen har visat att det finns indikationer på att individer från olika grupper till viss del bemöts och bedöms på olika sätt bedömde Sweco att det var intressant att rikta ljuset mot frågor som rör likabehandling när det gäller bemötande, bedömningar och arbetssätt. Med tanke på att de aktiviteter som var föreslagna i anbudet inte genomfördes kunde vi inte uttala oss om hur teammedarbetarna bemöter eller gör bedömningar, eller om det finns områden som bör uppmärksammas ur ett likabehandlings- och diskrimineringsperspektiv. Med tanke på att moderorganisationerna har olika typer av riktlinjer när det gäller likabehandling föreslog Sweco att projektet kunde lyfta frågan om det finns en samsyn kring hur man i Malmökraften ska arbeta med dessa frågor och anpassa och konkretisera dessa riktlinjer i projektet.

5.1.4 Statistik uppdelad på bakgrundsvariabler

Ett sätt att få ytterligare belysning när det gäller frågan om det finns grupper av deltagare i projektet som kan behöva andra typer av insatser eller som på olika sätt faller mellan stolarna är att undersöka projektets statistik. En sådan undersökning skulle alltså kunna

⁹ Se forskningsöversikt "Långtidsarbetslösas vägar till arbete – vad visar forskningen?" och omvärldsanalysen för ESF+: [Fokus på målområden i ESF-rådets nya omvärldsanalys "Bakgrund till framtiden" - Svenska ESF-rådet](#)

ge projektet inspel till hur de kan utveckla arbetet med de horisontella principerna. I projektstatistiken fanns en del intressanta resultat:

- Fler kvinnor än män går till studier och fler män än kvinnor går till arbete.
- Malmökraften har haft något bättre resultat när det gäller övergångar till arbete och studier än JOB.

För att få ytterligare belysning när det gäller frågor som rör utfall för olika grupper efterfrågade utvärderarna mer detaljerad statistik (uppdelat på inrikes/utrikesfödd, kön, funktionsnedsättning och andra demografiska variabler) när det gällde övergångar till studier och APL. Vi ställde även frågan om hur stor andel av deltagarna som går till Förstärkt samarbete och om det finns det skillnader mellan olika demografiska grupper. Vi var även intresserade av hur fördelningen ser ut mellan de grupper som efter deltagande i insatser remitteras till vården. Vi fick svaret att det dels skulle bli för tidskrävande och omfattande att ta fram dessa uppgifter, dels att det skulle bli för få observationer i en del av grupperna.

Vi var även intresserade av att få mer detaljerad information om hur övergångarna till arbete ser ut för olika demografiska grupper och då inte minst om det finns skillnader när det gäller vilken typ av anställning som deltagarna går till (deltid, heltid, tidsbegränsad eller fast anställning eller anställning med lönestöd). Vi ansåg att detta var en intressant fråga, bland annat med tanke på frågan om hur hållbara resultaten är för deltagarna och för att få en mer detaljerad bild av resultaten. Statistik inklusive jämförelser med JOB togs då fram när det gäller subventionerade anställningar (vilket vi återkommer till i nästa kapitel). Även om vi inte fick svar på alla frågor när det gällde utfall för olika grupper gav undersökningen av projektstatistiken uppslag till en del frågor som vi undersökte i fokusgruppsintervjuerna.

5.2 Projektets arbete med horisontella principer

Projektet har gjort med ett antal olika insatser inom ramen för arbetet med horisontella principer. Dessa insatser inkluderar föreläsningar och utbildning, riktade insatser för att öka inkluderingen av kvinnor samt olika typer av insatser för att samla in könsuppdelad statistik. Arbetet med de horisontella principerna har fokuserat på jämställdhet och i mindre utsträckning på andra de andra dimensionerna även om det är viktigt att framhålla att de individcentrerade arbetssätt som projektet har gynnar inkludering av horisontella perspektiv i praktiken. De specifika insatser som har gjorts i projektet hittills är följande:

- Samarbete med Paula Mulinari, docent på Malmö Universitet.
- Insatser för att utbilda och implementera likabehandlingsmaterialet "Fråga lika".
- Riktade insatser för att få in fler kvinnor i projektet genom särskilda intag från socialtjänsten.

- Samarbete med Arbetsmarknadsavdelningen angående att få in flera kvinnor som svetsare i Smedjan.
- Insatser för att få in könsuppdelad statistik i projektuppföljningen.

De insatser som har genomförts i Malmökraften när det gäller horisontella principer bedömer utvärderarna som relativt karakteristiska för de insatser som ofta genomförs i ESF-projekt (fokus på jämställdhet, utbildningsinsatser och könsuppdelad statistik). Vad gäller resultaten av detta arbete kan vi konstatera att projektet lyckats väl med könsbalansen när det gäller deltagarna i och med att man arbetat mer riktat för att öka andelen kvinnor.

När det gäller att få en könsbalans för övergångar till arbete och studier finns det fortfarande stora könsskillnader (beroende på hur man räknar). Det är ca. dubbelt så många kvinnor än män som går till "reguljära" studier (41 kvinnor respektive 19 män). Bilden nyanseras dock väsentligt om vi även räknar med individer som går till studier med andra typer av stöd än CSN; då är det 37 kvinnor och 38 män som går till studier. Det är betydligt fler män (460) som går till arbete än kvinnor (367).¹⁰ Teammedarbetarna anger flera olika skäl till dessa könsskillnader. De menar att när det gäller studier så finns det fler kvinnor än män som har låg utbildning men även att allmänna samhällstrender och normer påverkar såsom att det är mannens roll att försörja familjen eller att kvinnor och/eller familjen ser det som en bra lösning att kvinnan studerar eftersom det möjliggör att hon även kan ta hand om familjen.

I fokusgruppsintervjuerna ställdes även frågor om hur teammedarbetarna uppfattade "Fråga lika"-materialet och om de upplevde att det har påverkat deras arbete. Många uppfattade satsningen som positiv men angav samtidigt att det inte hade haft så stor påverkan på arbetet i och med att man redan arbetar individcentrerat. En teammedarbetare menade även att materialet har ett större värde för de som inte arbetat så länge och som inte har så mycket erfarenhet. Ytterligare en teammedarbetare menade dock att det handlar om att handläggarna kan utmana sig själv mer än vad som är fallet idag.

Utvärderarna bedömer att den satsning som gjorts för att bryta dominansen av män på arbetsplatsen Smedjan är intressant då den utgör ett positivt exempel på vad som kan åstadkommas om saker görs på lite andra sätt än normalt. Den teammedarbetare som var ansvarig för att driva satsningen i Malmökraften och chefen på Smedjan angav ett antal framgångsfaktorer som förklaring till att man lyckades med att rekrytera flera kvinnor. Att bjuda in till ett förutsättningslöst studiebesök och visa arbetsplatsen, medarbetarna och arbetet var en sådan. En annan handlade om att undanröja praktiska hinder såsom hjälp med att få barn till skolan och lösa frågan om arbetskläder (en av kvinnorna bar sjal). Intervjuer med de kvinnor som börjat arbeta på Smedjan ger även en positiv bild av satsningen. De upplevde det som positivt att projektet hjälpt dem att undanröja hinder för

¹⁰ Projektstatistik, MK samlad rapport januari – juni 2021

deras deltagande i arbetslivet. De upplevde även att det var positivt att få en anställning och att prova något nytt.

5.3 Växthuset och pilotstudien

Förutom att arbeta med horisontella principer har projektet haft ett samarbete med Växthusets forskningscenter i Danmark genom utbildningsinsatsen "Tron på medborgaren". Utgångspunkten i Växthusets metoder handlar bland annat om att tro på att varje deltagare kan få ett arbete, att arbeta med reflexiv praxis och parallella processer. Det sistnämnda handlar om att insatser kan göras parallellt och att behandlingen och stödet därigenom kan bli mer effektivt. Utifrån intervjuerna uppfattar vi att teammedarbetarna har tyckt att utbildningen har varit intressant.

Tjänstedesigngruppen har arbetat med att undersöka verksamheten och behoven i målgruppen utifrån en tjänstedesignmetod. Intervjuer och observationer gjordes och tjänstedesigngruppen drog ett antal slutsatser utifrån undersökningen. Insikterna handlade bland annat om hur tufft många upplever arbetslösheten, att individerna var rädda att bli kontrollerade av myndigheter samt att de även var rädda för att bli utnyttjade av arbetsgivare. Ytterligare en insikt var att många hade sökt ett stort antal arbeten men trots detta hade de inte fått något arbete. De önskade mer stöd när det gäller arbetsgivarkontakter. Gruppen anger dock att det inte har skett något strukturerat arbete med att införliva insikterna i verksamheten men att de har haft uppföljning med ledningen. De menar bland annat att det är svårt att testa de arbetssätt de föreslår via Teams och att det kräver att man sitter tillsammans med deltagaren för att ge det lilla extra men även att det krävs att alla teamen arbetar på ett liknande sätt för att det ska gå att följa upp och göra jämförelser.

5.4 Metodutveckling: reflektioner och måluppfyllelse

Utvärderarna uppfattar att medarbetarna i huvudsak ställer sig positiva till de metodutvecklingsarbeten som projektet har dragit igång. De uppskattar även att det finns en relativt stor frihet att arbeta självständigt och anpassa metoder utifrån de olika teamen. Samtidigt anser vissa teammedarbetare att det är oklart hur de olika metoder och verktyg som de får till sig ska användas eller hur prioriteringar ska göras samt att det höga inflödet med individer gör det svårt att fokusera på metodutveckling. Det finns de som menar att det blir väldigt svårt att dra slutsatser om arbetssätt när teamen arbetar på så olika sätt.

En rad olika metodutvecklingsarbeten har alltså kommit igång. En rutinhandbok har tagits fram som används och uppdateras löpande. Enligt projektets mål ska de metoder som tas fram i Malmökraften användas i ordinarie verksamhet. Det finns delar av projektets verksamhet som kan överföras till ordinarie verksamhet. Ett sådant exempel är nya sätt att samarbeta om arbetsträningsplatser såsom Försäkringskassan och ASK:arna har gjort inom ramen för Malmökraften. Ett annat exempel är att i ökad utsträckning arbeta med parallella processer. Det är dock för tidigt att göra några mer långtgående bedömningar om projektets metodutvecklingsarbete eftersom flera stora satsningar är pågående.

6 Stegflyttningar samt övergångar till studier och arbete

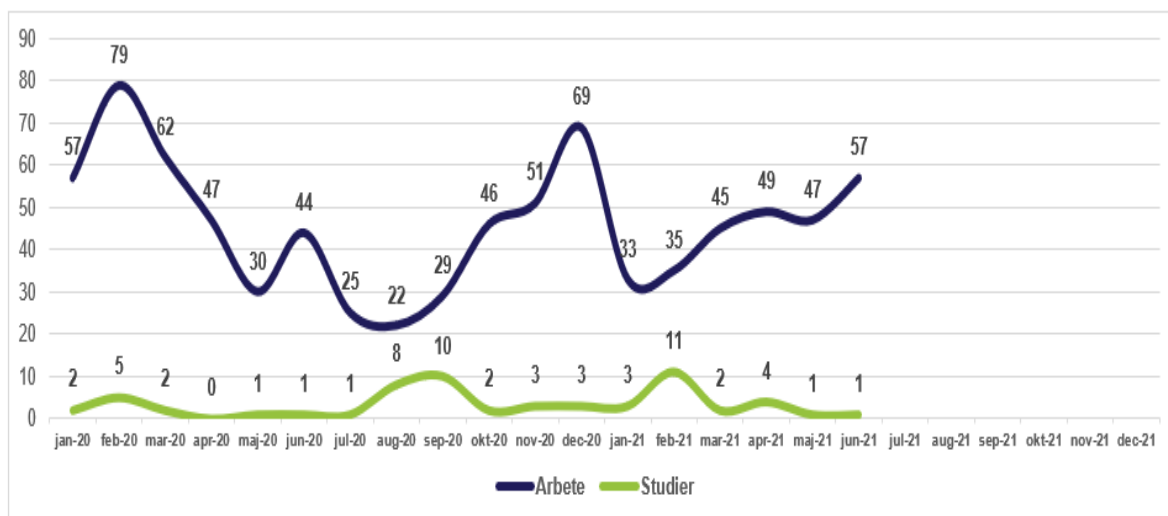
I detta avsnitt redogör vi för de resultat som framkommit när det gäller stegflyttningar och klargjorda behov samt när det gäller övergångar till studier och arbete.

6.1 Arbete och studier

6.1.1 Den övergripande bilden

Ett av projektmålen är att 2500 deltagare ska gå till arbete eller studier enligt projektansökan. Projektet arbetar även efter målsättningen att lika många män som kvinnor ska gå till arbete och studier. Det har dock inte slagits fast hur fördelningen bör se ut mellan arbete och studier. De senaste siffrorna som vi har tillgång till (vid tidpunkten juni 2021) anger att totalt 887 individer har gått till arbete eller studier efter sitt deltagande i Malmökraften.¹¹ Som tidigare har nämnts finns det stora könsskillnader både när det gäller övergångar till arbete och studier. Vi kan även konstatera att de grupper som går vidare till studier är relativt små.

Övergångar till arbete och studier till och med juni 2021



Källa: Arbetsförmedlingen, Statistik & analys, arbets sökande som har ansvarig arbetsförmedlare i projektet

Källa: Arbetsförmedlingen 2021

¹¹ Projektets statistik, samlad rapport januari-juni 2021

6.1.2 En hög andel går till subventionerade anställningar

En hög andel av deltagarna går alltså vidare till arbete eller studier även om prognosen visar att ett ytterligare par hundra individer hade behövt gå till arbete eller studier för att projektet skulle ligga i linje med de målsättningar som finns. Det är intressant med tanke på pandemins påverkan på möjligheterna att matcha ut till arbete eller få ut deltagarna arbetsplatsnära aktiviteter.

Frågan är då; vilken typ av arbete går deltagarna till? Utvärderingen har inte tillgång till uppdelad statistik för hela projektperioden men kan se att under 2021 har 56 procent av deltagarna gått till ett arbete med stöd. Ytterligare 21 procent har gått till ett nystartsjobb (arbetsgivaren får sänkt arbetsgivaravgift och ersättningen kan maximalt utgå i två år). 23 procent av deltagarna har gått ut till ett arbete utan stöd.

En fördjupad bild av de subventionerade anställningarna visar följande: en stor del av deltagarna går till extratjänster (34 procent) och introduktionsjobb (13 procent) eller någon typ av lönebidragsanställning (20 procent sammanlagt). När det gäller de individer som går ut i arbete utan någon typ av stöd eller lönesubvention är det i huvudsak till tillfälliga arbeten, tidsbegränsade anställningar eller deltidsarbete.

Detta kan jämföras mot Jobb- och utvecklingsgarantin där 56 procent går ut till ett arbete utan stöd. Även om det finns indikationer på att den grupp av deltagare som går till Malmökraften har en något mer utmanande situation än vad deltagarna i JOB har så är det en anmärkningsvärd skillnad.

Den förklaring som teammedarbetarna ger till differensen är att det går snabbare för dem att matchas ut mot extratjänster samt att man har fokuserat på extratjänsterna då det har varit svårt att få ut deltagare i praktik och andra arbetsplatsnära aktiviteter eller att matcha ut till arbete.

Några kommentarer kan göras till den höga andelen i Malmökraften som går till subventionerade anställningar. Den första är att det i sig inte behöver vara ett dåligt resultat. Det beror helt på hur målgruppen ser ut. Det bör dock framhållas att den här typen av åtgärd bör användas till de individer som har det svårast på arbetsmarknaden och inte till bredare målgrupper. Risken finns annars för en rad icke-önskvärda effekter såsom undanträngningseffekter och att de individer som verkligen skulle ha stor nytta av insatserna trängs undan av arbetssökande som har mindre behov. Anders Forslund, forskare på IFAU, argumenterar därför för att det är viktigt att ha tydliga principer för fördelningen av subventionerade anställningar. Det kan till exempel handla om att fördela dessa insatser till de individer som har mest nytta av dem och/eller till de individer som har de största behoven.¹² Utvärderarna kan inte i nuläget uttala sig om andelen som går till subventionerade anställningar är rimlig men kommer att kunna undersöka frågan i de effektskattningar som görs vid projektets slut där vi kan göra jämförelser mot en kontrollgrupp.

¹² Forslund, Anders (2018): [IFAU](#)

En annan kommentar gäller extratjänsterna. I arbetsmarknadsstatistiken räknas de som "arbete" men det finns forskare som menar att subventionerade anställningar såsom extratjänster där stödet överstiger 80 procent inte är ett bra mått på arbetsmarknadsetablering.¹³ Extratjänsterna har även kritiserats för att de positiva effekterna på lång sikt är oklara och för att det är en dyr åtgärd då subventionen är 100 procent. Extratjänsterna ger inga skatteintäkter, kostnaden ligger helt på staten och den enskilde kvalificerar sig inte heller till a-kassa. Vad vi vet finns heller inga studier som visar extratjänsternas effektivitet.

En sista kommentar är att vi välkomnar att projektets resultat när det gäller arbete redovisas på ett lite mer nyanserat sätt och andelen som går till subventionerade-, tidsbegränsade och deltidsanställningar mäts. Det borde göras på ett likande sätt i många andra projekt, liksom i ordinarie verksamheter, som i hög uträkning möter individer som står långt från arbetsmarknaden. Det blir en mer korrekt bild av vilka resultat som uppnås och kan på sikt skapa ett ökat lärande om de grupper som står längst från arbetsmarknaden.

6.2 Klargjorda behov och gemensamma individuella planeringar

För de individer som inte går vidare till arbete eller studier är målsättningen att de ska ha fått klargjort vilka behov av insatser de har för att komma ut i arbete/studier via gemensamma individuella planeringar. Av de 2917 individer som har skrivits in i projektet har 1274¹⁴ fått individuella gemensamma planeringar som är färdiga. 1080 individer har fått sina behov klargjorda.¹⁵ Alltså är det ett stort antal individer som fått individuella gemensamma planeringar som är färdiga och som har fått sina behov klargjorda. Det som är oklart är hur detta förhåller sig till hur det ser ut i de ordinarie verksamheterna och om det är fler som får sina behov klarlagda i Malmökraften (vilket man skulle kunna tänka sig med tanke på den täta samverkan som finns i teamen).

Det finns ganska stora variationer mellan teamen när det gäller hur många färdigställda planeringar de har fått fram och hur många ärenden de har där de har klarlagt behov. Det framstår inte helt tydligt för utvärderarna vad variationerna beror på även om vissa team anger att de lagt mycket fokus på att arbeta långsiktigt för att klargöra behov och skapa en bra planering. Variationerna kan även till viss del bero på slumpen och ärendena har sett delvis olika ut. De synpunkter som vi har fått från teamen är även att klargörande av behov är ett viktigt resultat som lägger grund för stegförflyttningar och framtida resultat.

¹³ [IFAU](#)

¹⁴ Siffran kommer från en sammanställning av resultat från "mailrundorna" men är inte helt uppdaterad. Vi fick tillgång till uppgifterna tidigt i maj så uppgiften är sannolikt en ganska stor underskattning.

¹⁵ Ibid.

6.3 Försäkringskassans ärenden

Försäkringskassan tar in ärenden i projektet (även om dessa inte kan vara inskrivna på Arbetsförmedlingen om arbetsförmågan är bedöms ligga under 25 procent) från sin verksamhet och målsättningen är att 75 procent av deltagarna har gått över till samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan (det förstärkta samarbetet). Försäkringskassans ärenden utgör en mindre del av Malmökraftens ärenden. Enligt de intervjuer som har gjorts är de ärenden som tas in i Malmökraften ärenden där "man har provat allt" och många av dem har varit sjukskrivna under många år. Det är här viktigt att framhålla att det i sammanhanget är svårt att finna en jämförelsegrupp (detta enligt informanter på Försäkringskassan) eftersom individer i den här gruppen ofta inte får så mycket insatser alls.

Försäkringskassan har totalt haft 229 ärenden med sig in i projektet, av dessa ärenden har totalt 84 ärenden avslutats. Enligt projektstatistiken¹⁶ har 27 personer gått vidare till det förstärkta samarbetet (ca. 12 procent). 13 individer har gått vidare till arbete (ca. 6 procent). Det innebär att ca 47 procent av ärendena har fått ett positivt avslut.

En informant menar dock att "alla som går vidare är ett bra resultat" och "vi kan aldrig ha de resurserna för de individerna i ordinarie verksamhet". Vidare finns det informanter som menar att målet om att 75 procent ska gå vidare till det förstärkta samarbetet var något taget i luften och att det sannolikt är för högt ställt. Det finns en nöjdhet med vad man faktiskt lyckats med att uppnå med en målgrupp som är mycket svår och som annars inte får insatser. Informanten menar att hälften av deltagarna från Försäkringskassan har varit i arbetsplatsförlagda aktiviteter vilket också ses som ett mycket positivt resultat. Handläggare på Försäkringskassan anger även att de ärenden som kommer från Malmökraften ofta är enklare att handlägga då individerna ofta har en arbetsträningsplats. Det blir en bättre övergång och de är bättre informerade även om det är oklart om det går bättre för den här gruppen i det långa loppet. Vidare menar informanten att arbetet i Malmökraften visar att det är värt att arbeta även med de tuffaste ärendena och att man kan arbeta med individer som är mycket sjuka. De kan börja i liten skala och genom att arbeta med parallella planeringar kan stegförbättringar göras. Resultaten visar enligt informanten att individerna inte blir friskare av att inte göra något och att det är värt att våga prova. Att projektet hjälpt individerna att hitta en arbetsträningsplats är även det värdefullt. Det är en inställning och arbetssätt som ordinarie verksamhet borde ta till sig enligt informanten.

6.4 Deltagare som slutar uppbära försörjningsstöd och sjukpenning

Ett av projektmålen är att färre deltagare uppbär försörjningsstöd och sjukpenning än vid start. Projektets statistik visar att av 1353 avslutade individer så hade 603 deltagare försörjningsstöd före deltagandet i projektet. Efter projektdeltagandet var motsvarande

¹⁶ Projektstatistik samlad rapport januari - juni

siffran 209 personer vilket betyder att ett stort antal individer har försvunnit från försörjningsstödet.¹⁷ När vi undersöker statistiken för sjukpenning kan vi se att 78 personer hade sjuk- eller rehab penning vid tidpunkten då de skrevs in i programmet. När individerna skrevs ut från programmet var motsvarande siffra 9 personer.¹⁸ Projektet har därmed lyckats med sin målsättning att minska antalet deltagare som uppbär sjukpenning och försörjningsstöd.

6.5 Hur långsiktiga är resultaten?

Förutom att redogöra för olika typer av resultat är det intressant att försöka få syn på hur pass långsiktiga resultaten är för deltagarna. Leder arbetssätten med tät samverkan till mer långsiktiga resultat? Svaret på frågan är att det är svårt att svara på utan att faktiskt mäta resultaten på längre sikt. Tyvärr är också möjligheterna att göra detta ofta små i utvärderingar då utvärderingen ofta avslutas i tät anslutning till att projektet avslutas. Inte minst är det en svår eller rentav omöjlig fråga att besvara i en halvtidsutvärdering.

Det kan trots dessa utmaningar vara intressant att delge några av de observationer som har gjorts av teammedarbetare och andra informanter även om många teammedarbetare anser att det är svårt att svara på frågan om de långsiktiga resultaten.

En del av observationerna rör utbildning och flera teammedarbetare anger att de är nöjda då de lyckas med att matcha individen mot en utbildning. Eftersom många av deltagarna har en låg utbildningsnivå, eller en utbildning som inte är gångbar i Sverige, menar en del teammedarbetare att många individer som går ut i extratjänster kommer att komma tillbaka eftersom de sedan inte kommer att kunna konkurrera på arbetsmarknaden då de inte har den utbildning som krävs till exempel för att arbeta inom vården eller barnomsorgen. Utifrån det här perspektivet ser vi det som positivt att man i denna projektomgång valt att satsa mer på SYV. En styrgruppsmedlem menar dock att man inte sett en ökad andel med låg utbildning som kommer till Vuxenutbildningen. Informanten menar även att det finns en risk att deltagare blir "inlåsta i andra insatser" och att många Malmöbor har behov av att fylla på sin utbildning. Det finns heller inget sätt att följa upp de deltagare som kommer från Malmökraften enligt informanten eftersom det inte syns i systemen. Swecos bedömning är att det vore intressant med en sådan uppföljning för att undersöka om utsatta individer som fått handläggning i Malmökraften har fått bättre möjligheter att genomföra sina studier. Vår bedömning är även att det är bra att satsa på att få många deltagare till studier då målgruppen generellt sett har låg utbildning eller en utbildning som inte är gångbar i Sverige.

¹⁷ Värt att notera att bland de individer som kvarstår eller som har tillkommit finns personer som kan arbeta hel eller deltid men som av olika skäl (exempelvis att hen har en arbetslös partner eller att boendekostnaden har ökat) behöver ingå i ett hushåll som får försörjningsstöd.

¹⁸ Malmö stad: projektstatistik MK 2. Samlad rapport januari -april

En ytterligare reflektion när det gäller långsiktigheten handlar om extratjänsterna och teammedarbetarna har till viss del har olika inställning till denna åtgärd. En del menar att det är ett värdefullt verktyg, att det är en bra arbetsplatsnära åtgärd, att deltagaren kan få en aktuell referens och att de har deltagare som har kommit ut i aktivitet och arbete som aldrig skulle ha gjort det annars. Andra är något mer skeptiska och ser inte åtgärden som långsiktig och särskilt inte då för individer med låg utbildning ("de kommer tillbaka"). Det finns även handläggare som menar att extratjänsterna borde följas upp bättre så att individen inte går in arbetslöshet igen när åtgärden är slut. Det finns samtidigt teammedarbetare som anser att det är individens, och inte myndigheternas, ansvar för att driva processen framåt. Ytterligare andra teammedarbetare anser att det är väldigt olika kvalitet på extratjänstplaceringarna, att många individer är besvikna när extratjänsten är slut och de inte får arbete fast de har arbetat hårt. De flesta har inte heller blivit rustade för ett nytt arbete utan får börja om med bidrag.

Ytterligare några informanter i teamen uttrycker att det dels finns målkonflikter mellan att snabbt få ut individer i arbete eller studier och att arbeta för en långsiktig och hållbar planering, dels att olika team har olika fokus. De menar att vissa team fokuserar starkt på att få "pinnar" och att få ut individerna så snart som möjligt i någon typ av studier eller arbete. En teammedarbetare uttrycker det på följande sätt:

"Det finns skillnader teamvis i hur man har uppfattat allt. Jag bedömer själv att om en deltagare kan få en bättre förankring på arbetsmarknaden genom utbildning så är det bättre än en snabb 'pinne' där deltagaren går tillbaka till AF igen. Extratjänst, vissa socialsekreterare trycker på det istället. Har man något mer långsiktigt att erbjuda för förankring på arbetsmarknaden är det mer jobb än att klicka hem en extratjänst."

6.6 Effektivare än ordinarie verksamhet?

En av frågeställningarna som ligger till grund för utvärderingen är om Malmökraften är mer effektiv än ordinarie verksamhet. Även om vi har viss deskriptiv statistik från ordinarie verksamhet gör vi bedömningen att frågan är svår att besvara. För att göra en sådan effektivitetsanalys skulle bland annat följande behövas för att jämförelsen inte ska riskera att bli helt missvisande:

- Vi måste säkerställa att deltagarna jämförs mot individer med likartade egenskaper. Det kan vi inte göra med deskriptiv statistik.
- Det behöver finnas data om olika anställningsformer och typer för att jämförelsen inte ska bli missvisande.
- Jämförelsen behöver ta i beaktande att resurserna i de olika verksamheterna ser olika ut och vilken tid som läggs på ärendena.
- När det gäller Försäkringskassans ärenden finns det ingen jämförbar grupp alls då de individer som är med i Malmökraften ofta inte hade fått några andra insatser.

- Vidare har de olika verksamheterna inte samma mål och uppdrag vilket även det kan göra jämförelsen något missvisande.

För den som trots dessa brasklappar vill ha något att jämföra med kan det konstateras att Malmökraften får ut fler i arbete och studier än Jobb- och utvecklingsgarantin men samtidigt är det så, som tidigare har nämnts att det finns stora skillnader i andelen subventionerade anställningar. Vidare har Malmökraften bättre resultat för lågutbildade och funktionsnedsatta än JOB. När det gäller lågutbildade förklaras detta sannolikt av den bättre möjligheten att komma ut i någon typ av arbete med stöd samt den täta samverkan som finns i projektet. Detsamma gäller gruppen med funktionsnedsättning.

När det gäller AMA fanns 6745 inskrivna under 2020¹⁹ uppdelat på 3313 kvinnor och 3422 män. Av dess gick 943 individer till arbete (ca. 14%). Vi har inte tillgång till data om vilken typ av arbete som individerna gick till.

¹⁹ Malmö stad: AMA. De siffror som vi fick tillgång till omfattar inte 2021.

7 Sammanfattande analys och rekommendationer

7.1 Några reflektioner och slutsatser när det gäller samlokaliserade team och 'storskalig' samverkan

Utifrån de olika undersökningar som Sweco har gjort inom Malmökraften 1.0 och Malmökraften 2.0 samt utifrån aktuell forskning kan vi dra ett antal slutsatser och göra en rad olika reflektioner om projektet, samverkan och samlokaliserade team:

Det tar tid för team från olika myndigheter att bli sammansvetsade. Våra undersökningar visar tydligt att det har tagit tid för teamen att bli sammansvetsade och att det under den första projektperioden fick läggas mycket tid och energi på att arbeta med olika typer av hinder för samverkan. Dessa handlade både om "banala" praktiska frågor såsom tillgång till skrivare och frågor som rörde att sammanfoga medarbetare från olika organisationskulturer. Hinder för samverkan kvarstår och det finns fortfarande "kulturskillnader" som kan spela roll i det vardagliga arbetet enligt vissa informanter. Problemen framstår dock som mindre framträdande idag. Dessa resultat ligger också i linje med forskningen om NAV-reformen i Norge (se till exempel Lundin 2018). En lärdom är att det blir vanskligt att mäta resultaten av samlokalisering för kort in på införandet. En annan lärdom är att utvecklingskostnaden är hög eftersom en rad hinder måste undanröjas innan arbetssättets potential kan frigöras. Ytterligare en slutsats är att efter en tid flyttas positionerna fram i samverkan och när frågor som normalt sett tar mer tid i samverkan inte behöver hanteras kan andra frågor och problem adresseras.

En annan lärdom är att medarbetarna i teamen utvecklar särskilda kompetenser. Det gör även att en sårbarhet i organisationen uppstår eftersom teammedlemmar inte är så lätta att ersätta och att det tar tid för nya att komma in i grupperna och arbetssätten. En viktig faktor i organiseringen blir därför att arbeta för att minska omsättningen av personal i teamen om effektiviteten ska upprätthållas. Det blir därför viktigt att arbeta för att de metoder och arbetssätt som används inom teamen inte bara ska byggas på specifika individers samverkan och kunskaper utan att de även kan användas av nya personer och av andra organisationer.

En tentativ slutsats är att det finns vissa fördelar med att driva en stor samverkansplattform. Många samverkansprojekt drivs som mindre projekt med fokus på metodutveckling. Fallet Malmökraften visar dock att ett stort projekt blir en större mobilisering och kraftsamling vilken ger samverkan en viss hävstångseffekt. Vi ser även att nya samverkansytor skapas mellan organisationerna såsom samverkan mellan Malmö stad och Försäkringskassan när det gäller arbetsträningsplatser. Ett större projekt blir en högre angelägenhet för alla parter.

Samlokalisering innebär inte bara vinster utan även kostnader. Erfarenheterna från Norge och Malmökraften 1.0 visar att även om en rad fördelar kan identifieras med samlokalisering så är det viktigt att framhålla att det även finns kostnader. En sådan kostnad är de initiala kostnader som är förknippade med att starta den här typen av samarbete samt en rad andra praktiska, organisatoriska och "kulturella" problem som

kvarstår även när organisationer och team har arbetat för att få samverkan att fungera. Faktum kvarstår att även om varje part kämpar för att få samarbetet att flyta på så har organisationerna olika uppdrag och mål, resurser, sätt att mäta resultat, interna kulturer och intressen i projektet. Alla parter är inte heller lika delaktiga och har inte riktigt lika mycket att vinna på det. Dessa strukturella problem kan mildras men försvinner inte för att delar av verksamheten samlokaliseras. Vidare finns risken att projekt används för att hantera strukturella problem i samverkan snarare än att bidra till att förändra kärnverksamheterna så att samverkan fungerar bättre.

Pandemin kastar ett nytt ljus på digitala samverkanslösningar. Visserligen uttrycker många teammedarbetare att det är betydligt trevligare att träffas, prata och lösa problem i aktuella ärenden än att ses i ett digitalt möte. Det går samtidigt inte att komma ifrån att det faktum att möten kan skötas ganska enkelt digitalt öppnar nya möjligheter för samverkan mellan organisationerna. Det bidrar till viss del till att minska behovet av samlokalisering. Teamens sätt att hantera pandemin och att sköta samverkan digitalt ger lärdomar som bör kunna överföras till ordinarie verksamhet. Däremot ser vi inte samma vinster när det gäller digitala möten med brukare. Dessa kan användas för att öka tillgängligheten men verkar inte vara optimala för brukare som har en sammansatt problematik eller språksvårigheter. Det är även resultat som vi ser i andra projekt som möter brukare som har en sammansatt problematik.

Fler lärdomar kan dras om teamens verksamhet. Medarbetare i teamen beskriver att många av deltagarna har en sammansatt problematik men att det ändå finns ganska stora skillnader mellan olika intag. Målgruppen består av personer som kan vara mer eller mindre långt från arbetsmarknaden, det finns de som är språksvaga eller har kort utbildning och de finns de som har hälsoproblem eller funktionsnedsättning etc. Samtidigt har teamen stor frihet att lägga upp arbetet på ett sätt som passar dem bra. Många teammedarbetare beskriver det som att de har en enhetlig process men att arbetssätt och metoder varierar mellan teamen. Vidare har vissa team varit stabila medan andra haft stor personalomsättning vilken beskrivs ha en stor påverkan. Det gör det svårt att dra omfattande slutsatser kring vilka arbetssätt och faktorer som skapar värden och resultat även om ett antal faktorer såsom personalomsättning, tid som läggs på arbetsgivarkontakter med flera faktorer – verkar spela en viss roll. Projektet bör även fortsättningsvis arbeta för att följa upp och skapa förståelse kring vilka arbetssätt som ger resultat.

Även om projektet har löst vissa samverkansproblem och uppvisar en rad intressanta resultat är det fortfarande oklart vilket problem som det är tänkt att samlokaliseringen i sig ska lösa. Vi uppfattar inte att projektet är sprunget ur någon tydlig problem- eller behovsanalys utan att det handlar om att Malmö har en omfattande arbetslöshetsproblematik och att det funnits en bild av det generellt sett finns brister i samverkan vilka dock inte har specificerats tydligt. En tydligare analys av vilka exakt vilka brister som finns i samverkan (exempelvis långa ledtider, att olika myndigheter har olika incitament och regelverk, att det finns ett behov för individen att ha en väg in, problem för

målgrupper att ta del av vissa typer av insatser) hade underlättat dimensioneringen av projektet och en skarpare bild av vilka målgrupper som bör prioriteras.

Det finns en otydlighet när det gäller vilken/vilka projektets målgrupper är och hur projektet bäst ska använda resurserna. Även om många av projektets deltagare tillhör utsatta grupper som har en lång väg till arbete finns det också skillnader mellan projektets deltagare. Det finns informanter som kritiserar att det inte görs någon tydlig sortering mellan olika typer av deltagare och att resurserna behöver dimensioneras tydligare utifrån behov. Med tanke på att projektet är organiserat i team där ett antal olika kompetenser ingår borde projektets verksamhet ge mest utdelning (kanske inte i termer av resultat) för de grupper av individer som har ett tydligt behov att ett samordnat stöd och stöd från vård och/eller Försäkringskassan. Att då slumpa individer från JOB (som ibland har ett behov av samordnat stöd och ibland inte) är kanske inte ett optimalt sätt att använda samverkansresurser. Att slumpa individer för att likna sammansättningen i JOB (för att kunna öka jämförbarheten mellan projektet och JOB) bör inte heller väga alltför tungt som argument eftersom intaget ju inte är helt slumpmässigt i vilket fall. Nedslag i deskriptiv statistik visar i vilket fall att målgruppen i Malmökraften på vissa sätt skiljer sig åt från JOB och riktade intag görs från Socialtjänsten.

7.2 Måluppfyllelse

Den bild som utvärderarna har av projektet är att team och projektledare har lyckats väl med att göra anpassningar i en situation som har varit utmanande. Detta inte minst med tanke på att de målgrupper som Malmökraften arbetar med består av individer där många har behov av en tät och personlig kontakt. Projektets resultat bör ses i ljuset av pandemin och de utmaningar som den gett individer och organisationer.

Den slutsats som kan dras är att projektet trots pandemi nått ett stort antal individer men att det fortfarande finns en differens i nuläget på 362 individer²⁰ gentemot var Malmökraften skulle behöva vara om det ska ligga i linje med målsättningarna om övergångar till arbete och studier. Med tanke på hur projektets målgrupper är sammansatta, och pandemins inverkan på arbetslösheten, bedömer vi att det är värt att fundera över om projektets målsättningar när det gäller övergång till arbete bör skrivas ner. Som vi kunde se har projektet dock haft en tydlig påverkan när det gäller att få ut individer i egenförsörjning och bort från försörjningsstöd och sjukpenning.

Projektet har lagt grunden för ett arbete med horisontella principer, bland annat genom föreläsningsinsatser och att arbeta med att utbilda och implementera likabehandlingsmaterialet "Fråga lika." Projektet har även gjort riktade insatser för att öka andelen kvinnor bland deltagarna vilket har fallit ut väl. Detsamma gäller satsningen som gjorts tillsammans med Jobb Malmö för att få fler kvinnor till arbetsplatsen Smedjan. Det finns fortfarande skillnader när det gäller hur många män respektive kvinnor som går till olika typer av studier respektive arbete. Detta beror sannolikt till stor del på ett stort antal

²⁰ Arbetsförmedlingens projektstatistik för tom juni 2021.

faktorer som ligger utanför projektets kontroll såsom normer, individernas humankapital och arbetslivserfarenhet, attityder till studier etc.

Det kan även konstateras att projektet har initierat ett antal andra metodutvecklingsinsatser förutom arbetet med horisontella principer. Teammedarbetarna har gått Växthusets utbildning "Tro på medborgaren" och ett pilotprojekt när det gäller tjänstedesign. Dessa utvecklingsarbeten är fortfarande i sin linda och bygger vidare på det metodutvecklingsarbete (ett metodstöd togs fram)²¹ som gjorts under den förra projektperioden såsom arbetet med att ta fram ett metodstöd.

7.3 Utvecklingsområden och rekommendationer

7.3.1 Målgrupper

- Med tanke på de resurser som spenderas för att rigga projektet för tät samverkan mellan olika professioner och aktörer där vården och Försäkringskassan ingår bedömer vi att projektets relevans skulle öka om projektet i ännu högre utsträckning än vad som är fallet idag riktar in i sig på de grupper som har en sammansatt problematik och samordningsbehov.
- Projektet bör även fortsättningsvis arbeta för att få upp andelen deltagare med försörjningsstöd. Staden kan göra insatser för att fler individer ska remitteras till projektet.
- Projektet bör fundera över hur individer i gruppen 60+ med låg motivation och mycket små utsikter att få arbete bör hanteras. Skulle resurserna ge mer utväxling om de satsas på andra personer?
- Projektet bör överväga om volymen deltagare kan sänkas något. Detta skulle kunna få positiva effekter både på resultat och arbetsbelastning.

7.3.2 Studier

- Med tanke på långsiktigheten och den generellt sett låga utbildningsnivån i målgruppen bör projektet arbeta för att fler individer ska gå till studier.
- Det skulle även vara intressant att följa upp om de individer som kommer från Malmökraften har andra resultat än de som kommer från ordinarie verksamhet när de väl kommer till studier. Har det samordnade stödet och tät samverkan med SYV gett resultat, till exempel i termer av att individen i högre utsträckning fullföljer sin utbildning?

²¹ Teamsamverkan med Malmöbon i fokus. Metodstöd för Malmökraften. December 2019

7.3.3 Arbete

- Skillnader mellan män och kvinnor när det gäller övergångar till arbete och studier kvarstår trots medvetenhet kring frågan. Även om det delvis är en strukturell fråga som berör hela samhället och som kan vara svårt att påverka bör projektet fortsätta att arbeta med "Fråga lika" och andra insatser för att förändra könsbalansen.
- Subventionerade anställningar och extratjänster kan vara bra lösningar för individer som står väldigt långt från arbetsmarknaden. Det är dock viktigt att verka för att projektet inte blir alltför beroende av extratjänster och andra liknande lösningar då det blir såbart när stöd dras in, förändras eller tar lång tid att handlägga. Det är även viktigt att anställning med stöd inte blir en standardlösning för att det går fortare än att få ut individer i en reguljär anställning. Träffsäkerheten bör vara hög och subventionerade anställning ska gå till de som har störst behov och nytta av dem. Utvärderarna gör bedömningen att projektet bör sträva efter att få ut fler individer på den reguljära arbetsmarknaden.

7.3.4 Samverkan

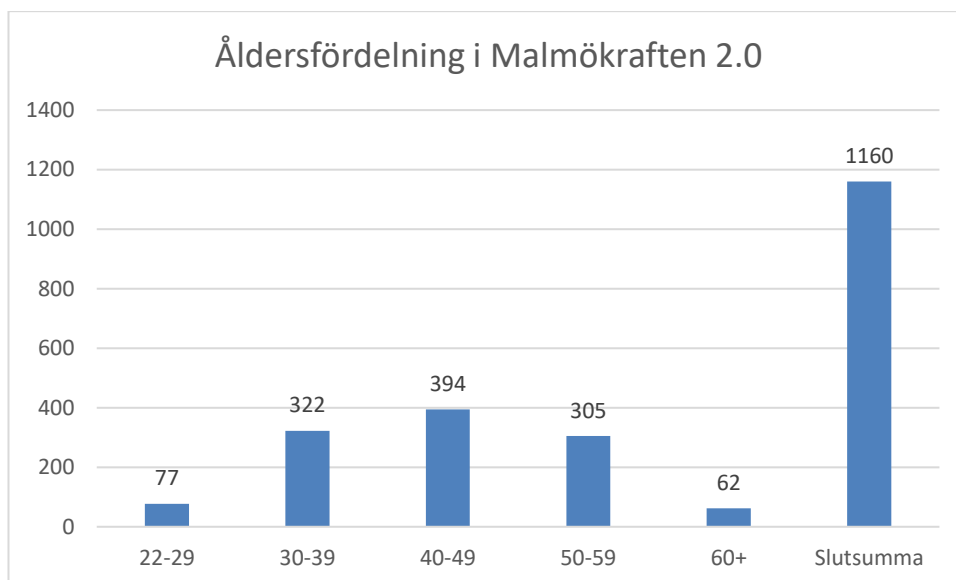
- Projektet bör även fortsättningsvis arbeta för att Försäkringskassans ärenden (även de som har en bedömd arbetsförmåga som understiger 25%) ska kunna bli inskrivna på Arbetsförmedlingen och ta del av Arbetsförmedlingens stöd. Mer kan även göras för att använda de kompetenser som finns hos Försäkringskassans handläggare.
- Projektet bör fundera på hur arbetsförmedlarnas arbetssituation kan underlättas och förbättras, till exempel genom att de får ett administrativt stöd.
- Teamen är sårbara och påverkas av personalomsättning. Det är viktigt att säkerställa att arbetsbelastningen rimlig för att behålla medarbetare. Detta gäller inte minst arbetsförmedlarna som enligt många informanter har en ansträngd arbetssituation. Det är även viktigt att hitta rutiner för att göra arbetet mindre personberoende så att det blir lättare för nya medarbetare att komma in.
- Ökade möjligheter bör finnas för teamen att lära av varandra och vad som fungerar bra och mindre bra.
- Projektet bör säkerställa att god samverkan sker med ordinarie verksamhet när det gäller remittering och deltagare.

7.3.5 Metodutveckling

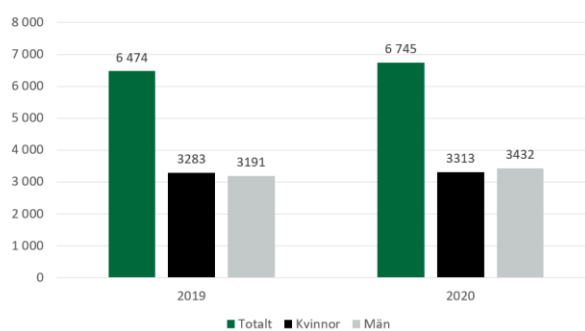
- Projektet har initierat och kommit igång med en rad olika metodutvecklingsarbeten men de behöver styras i ökad utsträckning.

- Projektets metodutvecklingsarbete behöver även följas upp och 'förpackas' om det ska kunna spridas till ordinarie verksamhet.
- Ordinarie verksamhet bör överväga att ha en mer detaljerad resultatredovisning (ex. subventionerade anställningar, deltid, visstid) när det gäller övergångar till arbete om det är möjligt.

8 APPENDIX



Antal inskrivna deltagare på AMA 2019 och 2020



Ökning med 271 deltagare (+ 4 %)



Accumulerat antal avslut från AMA till arbete och studier 2020

