

Utvärdering av samverkan om sjukvårdsförsäkrade i Malmö SAMS-projektet

Slutrapport
juni 2011

Harry Petersson

Innehållsförteckning

1. Bakgrund	3
2. Några utgångspunkter för utvärderingen	5
2.1 Bakomliggande syfte	5
2.2 Programteori	5
2.3 Samverkan och implementering	7
2.3.1 Samverkan	7
2.3.2 Genomförandet av projektet	9
2.3.3 Genomförandet i den reguljära verksamheten	10
2.4 Utvärderingens uppläggning	12
3. Analys av programteori och samverkansstruktur	13
3.1 Inledning	13
3.2 Samverkansstrukturen	14
3.3 Programidén och programteorin	15
3.4 Några åsikter om programteorin	16
3.5 Summering	18
4. Genomförandet under projektiden	19
4.1 Projektarbetet – några utgångspunkter	19
4.2 SAMS-teamets arbete	21
4.2.1 Klientfallsarbete och utvecklingsarbete knutet till detta	21
4.2.2 SAMS-gruppens externa utvecklingsarbete	23
4.3 Genomförandet under projektiden – summering	24
5. Målgruppen	25
5.1 Olika funktioner i arbetet med målgruppen	25
6. Uppfattningar om projektets resultat	28
6.1 Attityder till projektet vid projektidens slut	28
6.2 Summering	30
7. Summerande analys	31
Litteratur	35

Slutrapport avseende utvärdering av projektet ”Samverkan om sjukvårdsför-säkrade” (SAMS)

1. Bakgrund

Projektet SAMS riktar uppmärksamheten på en grupp människor i vårt samhälle som hittills inte fått relevant behandling och rehabilitering. De är arbetslösa, sjuka och/eller sjukskrivna samt saknar sjukpenning. De är därför hänvisade till att få försörjningsstöd av kommunen för sitt uppehålle. Gruppen är inte obetydlig i storlek; man räknar med att det i Malmö finns 500-700 personer som på det sättet inte fått relevanta åtgärder för att utreda eventuell arbetsförmåga. Malmö stad och Försäkringskassan startade redan 2003 ett utvecklingsarbete för att gemensamt arbeta med gruppen (det s k FK-projektet). Det var ett led i den s k storstadssatsningen. Fyra stadsdelar var involverade. Så småningom utvecklades samarbetet till samtliga stadsdelar i Malmö. Därigenom kunde arbetsförmågan utredas för alla inom målgruppen och man kunde få en korrekt hantering till stånd motsvarande den som erbjuds människor som har sjukpenning (Ansökan om projekt ... 2007 samt Bódis m fl: Uppföljning av återremitterade personer från SAMS under åren 2004 och 2005).

För att åstadkomma en relevant utredning och rehabilitering för den aktuella gruppen startades alltså ett mer institutionaliserat samarbete mellan de berörda myndigheterna. Erfarenheterna visade att kartläggningarna av de enskilda individerna behövde stöd från ytterligare två håll: sjukvården och Arbetsförmedlingen. Det krävdes alltså en samverkan mellan representanter från de fyra myndigheterna för att få till stånd en relevant helhetsbedömning av varje enskild person.

Sedan Finsam i Malmö bildades gavs utökade möjligheter för myndigheter att samverka i rehabiliteringsfrågor. Finsam i Malmö är ett samverkansförbund mellan Malmö stad, Försäkringskassan, Region Skåne och Arbetsförmedlingen. Projektet SAMS startades i sin nuvarande form under hösten 2008. I enlighet med Finsams beslut har Malmö Högskola fått i uppdrag att utvärdera SAMS arbete med särskild inriktning på process och arbetssätt. Jag har arbetat inom ramen för den särskilda forskningsgrupp som finns etablerad vid högskolan.

Föreliggande utvärdering har till **syfte**

- Att närmare analysera den process som skapats mellan de samverkande myndigheterna inom ramen för SAMS
- Att analysera utgångspunkterna för samverkan (programteorin)
- Att tillvarata synpunkter från de olika aktörerna i processen för att därmed sörja för att erfarenheterna kan tas tillvara i reguljär verksamhet
- Att se om projektet nått sina kvantitativa mål vad avser utredning av klienter.

Utvärderingen inriktades således huvudsakligen på hur samverkan fungerat i projektet. Jag har tidigare presenterat tre rapporter inom ramen för utvärderingen. Den första lämnades i maj 2009 (Petersson, Harry, Utvärdering av SAMS-projektet. Delrapport, maj 2009). Den är resultatet av de första intervjuerna som gjordes med projektets personal och styrgrupp. Den andra rapporten presenterades i april 2010 (Petersson, Harry, Utvärdering av SAMS-projektet. Delrapport 2, april 2010). I den redovisas intervjuer från, förutom de nu nämnda grupperna, också ett urval av personer som kan ses som användare av SAMS:s projektets resultat: enhetschefer vid enheterna för försörjningsstöd i fyra stadsdelar. Jag hade också ett fokusgruppssamtal med socialsekreterare från ett urval stadsdelar. Dessutom intervjuades två chefer för Individ- och familjeomsorg i staden. Den tredje rapporten kom i december 2010 (Petersson, Harry, SAMS-projektet i ett genomförandeperspektiv – delrapport från utvärderingen) och fokuserar på implementeringsproblematiken för projektet. I och med avlämnandet av föreliggande rapport är mitt uppdrag slutfört.

För den som vill ha en kortfattad version av utvärderingens resultat hänvisas till det avslutande kapitlet 7. Summerande analys.

2. Några utgångspunkter för utvärderingen

2.1 Bakomliggande syfte

En utvärdering är en aktivitet som genomförs i ett givet sammanhang för att uppnå ett specifikt syfte som det jag ovan presenterat. Det kan dessutom finnas olika bakomliggande syften med en utvärdering. Inom utvärderingsforskningen används ofta en uppdelning i tre generella syften: *kontrollerande*, *främjande* samt *kunskapsutvecklande*.

En utvärdering med ett *kontrollerande* syfte vill huvudsakligen undersöka om en planerad åtgärd genomförts i praktiken och sedermera lett till önskat resultat. Utvärderingen blir därmed ett redskap i beslutsfattarnas händer när man skall avgöra om verksamheten skall få en fortsättning. I en sådan jämförs de faktiskt uppnådda resultaten med de ursprungliga projektmålen.

Ur ett *främjande* perspektiv inriktas intresset på hur ett projekt genomförts och utvärderaren studerar den process som projektet genomgått. En sådan inriktning av utvärderingen kan ge värdefull information tillbaka till projektets personal samt till andra som vill lära sig hur ett projekt fungerat i ett visst givet sammanhang.

En utvärdering med *kunskapsutvecklande* syfte är tänkt ge ökad kunskap om effekter av beslut och åtgärder för att i förlängningen förbättra framtida beslutsfattande. Syftet är mer av forskningsinriktad karaktär (Vedung 1998 s 97 ff).

Den föreliggande utvärderingen av SAMS-projektet har i första hand ett främjande syfte i bakgrunden. En sådan utvärdering bör alltså fokusera på processen i projektet. Den skall också sträva efter att ge tillbaka information till projektet under utvärderingens gång. En dialog bör alltså etableras mellan projektmedlemmarna och utvärderaren. Till viss del finns också ett kontrollerande syfte eftersom projektets kvantitativa mål följs upp.

2.2 Programteori

Programteori är ett verktyg som under de senaste årtiondena kommit att användas av breda kretsar inom utvärderingsverksamheten. Ansatsen kom ursprungligen till som ett sätt att undvika att hamna i olika former av "black-box"-resonemang där utvärderingar studerade insatser och resultat men där det som egentligen hände i programmen gick förlorat (Fitzpatrick et al 2004). Själva idén med programteorin är då att denna kan fungera som ett verktyg för att analysera vilka delar av det aktuella programmet som bidragit till framgång/misslyckande och varför dessa delar lyckades/misslyckades.



Insatser

Resurser - t ex pengar, utrustning, personal, kunskap och organisering

Aktiviteter

Genomförande av de moment som utgör det planerade programmet

Utfall

Summan av de insatser som kännetecknar programmets genomförande - t ex antal deltagare

Omedelbara, mellanliggande, långsiktiga och slutgiltiga resultat

Resultat uppdelade i ett longitudinellt perspektiv. Vilka effekter ger programmet på kort/lång sikt?

När det gäller programteorins giltighet syftar detta till korrektheten i de föreställningar som ligger bakom starten av ett specifikt program. Varje program bygger på något sätt på en uppfattning om ett visst problematiskt förhållande som programmet genom det planerade genomförandet ska råda bot på. För att insatsen ska bli lyckad krävs då sannolikt att man har en korrekt bild av orsaksförhållandet bakom problemet och därmed en giltig programteori (Vedung 1998). Ett sätt att analysera verkligheten med hjälp av en programteori är att försöka rekonstruera den. Det betyder att vi undersöker på vilket sätt projektägaren/ägarna tänkte sig att insatser, aktiviteter, utfall och resultat skulle kombineras för att programmet skulle lyckas. Genom att återskapa (rekonstruera) programteorin kan utvärderingen alltså skapa en förståelse för hur det är tänkt att ett program ska nå sina mål och vilka de bärande principerna i programmet är. Därifrån är det sedan möjligt att föra ett värderande resonemang kring hur detta tagit sig uttryck i praktiken.

Ett inslag i föreliggande utvärdering är därför att försöka rekonstruera programteorin i SAMS-projektet. Man kan invända att en sådan analys inte är så angelägen i fallet SAMS, eftersom projektet har en förhistoria (FK-projektet). Programteorin borde alltså redan ha funnits på plats och dessutom blivit testad. Det ligger något i ett sådant resonemang, men mot detta kan hävdas att programteorin sannolikt utvecklats och blivit en annan, eftersom projektupplägningen förändrats med bl a fler aktörer

inblandade. Det kan därför vara av intresse att göra en analys av programteorin.

Det finns också ett annat förhållande som nära hänger samman med programteorin: samverkansstrukturen (Conrah 2003). Med samverkansstruktur avses de relationer som skapats mellan de i samverkan deltagande parterna. Conrah menar att en samverkansstruktur är en formaliserad personsamverkan mellan ett antal aktörer. En annan viktig utgångspunkt i hans resonemang är att de deltagande aktörerna innan den egentliga samverkan startas, skall resonera igenom grunderna för det gemensamma arbetet. En tillämpning av hans resonemang ger tre utgångspunkter för utformningen av samverkansstrukturen: 1. Vilka aktörer skall delta? 2. Att utveckla ett samförstånd om de principiella utgångspunkterna och 3. Att aktörerna är beredda att tillvarata resultatet av samverkan.

De deltagande aktörerna kan på ett sätt sägas vara en given utgångspunkt, eftersom ett Finsamförbund innehåller fyra aktörer: berörd kommun, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Regionen (landstinget). Detta ger förstås grundförutsättningarna. Variationer kan förekomma; fler än en kommun kan delta. Den andra punkten – att utveckla ett samförstånd om de principiella utgångspunkterna – innehåller en problematik som inte sällan är avgörande för framgången inom ett förbund. Enligt Conrah bör alla tilltänkta parter delta i detta. Inte sällan är det dock så att en eller två nyckelparter initierar en samverkan som man försöker få de andra parterna att delta i. Utformas detta som en formell acceptans utan egentligt djup i deltagandet kan samverkan bli en företeelse som begränsas till de mest aktiva parterna. Det finns då t o m en risk att det ursprungliga syftet med samverkan blir det omvända mot det som var tänkt: en misstro runt de begränsade resultat som samverkan ger.

Det tredje kriteriet – att aktörerna är beredda att ta ett ansvar för implementeringen av resultaten – är ett slutligt test på om samverkansstrukturen har byggts på ett hållbart sätt. Jag menar inte att aktörerna skall vara beredda att implementera vilket resultat som helst, men det får heller inte bli så att aktörerna uppfattar samverkan som ett intressant experimenterade som blir ett intressant inslag i debatten och inte mer.

2.3 Samverkan och implementering

2.3.1 Samverkan

Låt mig också presentera några tankar om samverkan mellan offentliga myndigheter (Petersson 2007). Den svenska offentliga förvaltningen karaktäriseras av att den är starkt sektoriserad. Detta gäller både den statliga, landstingskommunala och primärkommunala verksamheten. Den rådande organisationsprincipen är uppdelning på sakområden. Det finns effektivitetstankar bakom detta. Genom att specialisera verksamheter

säkras kvalitet och professionalism. Det ger en garanti för att de som arbetar inom respektive verksamheter också kan sina saker och på det sättet kan erbjuda allmänheten en god service. Men det finns också nackdelar. En specialisering markerar gränser mellan verksamheter. Och detta är inte alltid till fördel för den enskilde medborgaren. Tvärtom riskerar man att ”bollas” mellan olika myndigheter. Inte minst blev detta perspektiv aktuellt med början i 1990-talets nedskärningar i de offentliga budgetarna. Respektive verksamhet vaktade på sitt eget anslag och man blev alltmer obenägen att röra sig i gränslandet till andra aktörer. Regering och riksdag har dessutom snävat av flera myndigheters uppdrag på senare år.

Samverkan har länge uppfattats som ett medel att bryta den starka sektorsuppdelningen mellan olika verksamheter. Inte minst intressant är möjligheterna att nå gemensamma lösningar inom ohälsoområdet. En person som råkar ut för ohälsa blir föremål för insatser från en rad olika myndigheter. Är personen i arbete är den egna arbetsplatsens insatser primära med det rehabiliteringsansvar som är lagt på första linjens chefer. Men också en rad andra aktörer är viktiga för att skapa en förbättring. Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och sjukvården är några av dem. Flera insatser har på senare år gjorts för att åstadkomma en förbättrad samverkan. Det är inom detta fält som bl a Finsam arbetar. Samverkan öppnar nya möjligheter och trycket på insatser har också ökat på senare år.

Men ett arbete i samverkan innebär också svårigheter. Respektive myndighet tenderar att i första hand agera utifrån sitt eget uppdrag. Och då är de begränsade resurserna ofta en hämsko för en utvecklad samverkan. En annan orsak till svårigheter att samverka är de olika myndighetskulturerna. Inom ramen för sitt uppdrag och till följd av den egna myndighetshistoriken agerar företrädarna på det sätt man lärt sig och som formas av de värderingar som är förhärskande på den egna myndigheten. Att samverka innebär inte sällan att man tvingas ifrågasätta sina egna värderingar och handlingsmönster.

Det är naturligt att bära med sig aktörernas olika förutsättningar då vi analyserar en samverkansprocess. Det är inte självklart att aktörerna ser de vinster som kan åstadkommas. Därtill är sannolikt respektive myndighets uppdrag alltför insnävat. De möjliga vinsterna måste förklaras och tydliggöras. Sannolikt gör också den interna styrningen inom respektive myndighet det näst intill omöjligt att agera i gränslandet av sitt uppdrag. Det är enklare att strikt följa sitt uppdrag och se till så att produktionen fungerar väl. Det ger uppskattning från uppdragsgivaren, vilket brukar innebära ett gott förtroende för det fortsatta arbetet. Marginala vinster för myndigheten av en samverkan – även om det skulle medföra stora vinster för den enskilde samhällsmedborgaren – premieras inte.

Det förtjänar att poängteras att det enligt det tidigare förda resonemang om samverkansstrukturer är angeläget att inledningsvis i en samverkan föra ett resonemang mellan aktörerna. Det finns i ett sådant

anledning att överbrygga eventuella skillnader i synen på målgrupper och angreppssätt. Dessa resonemang bör tjäna syftet att undanröja hinder som baseras på aktörernas olika uppdrag.

Vidare är ett arbete i en nätverksliknande struktur behäftat med vissa svårigheter. De medverkande aktörerna får såväl bidra med något i nätverket som få något reellt eller potentiellt ut av samarbetet. Om inte denna balans mellan bidrag och belöning kan åstadkommas *för var och en* av aktörerna kommer samarbetet sannolikt ha stora svårigheter att nå något påtagligt resultat. Det dör så småningom ut av sig självt. Ett av de perspektiv som bör följas i analysen är därför att undersöka hur var och en av aktörerna ser på sin relation mellan bidrag och belöning.

Som ovan nämnts är en av de avsedda vinsterna med samverkan att myndigheterna tillsammans kan utnyttja sina handlingsutrymmen för att gemensamt nå en större *handlingsförmåga*. De medverkande aktörerna får förutsättas ha en god uppfattning om vilket handlingsutrymme de har såsom det definieras från var och en av myndigheterna. Vad som däremot inte är klargjort på förhand är vilken (gemensam) handlingsförmåga som kan åstadkommas i projektet. Den bestäms av det agerande som myndigheterna i förening kan åstadkomma. Det är alltså av primärt intresse att vid utvärderingen få en uppfattning om vilken inställning de deltagande aktörerna har till handlingsutrymme och handlingsförmåga.

2.3.2 Genomförandet av projektet

Av kanske avgörande betydelse för projektets resultat är hur *genomförandet sker i projektorganisationen*. De deltagande aktörerna genomför sina handlingar på ett sätt som i alla fall delvis är nytt i förhållande till det gängse arbetssättet. Detta är i sig en intressant källa för en analys. Genomförandets problematik fokuserar till om handlingar blir genomförda på det sätt som det var tänkt. Det kan vara en komplicerad företeelse av många skäl. Litteraturen har en rad olika belegg för detta (jämför Lundquist 1987 och 1992, Sannerstedt 1997, Petersson 2007). Ett vanligt förekommande sätt att analysera ett genomförande är att studera en aktörs *förstå, kunna och vilja*.

För att en insats ska lyckas krävs att de aktörer som berörs av insatsen *förstår* innebörden i vad som förväntas av dem. Dessa personers förståelse av den styrning de får kan emellertid variera och till detta kan det finnas en mängd olika orsaker. Exempelvis kan direktiven vara oklara eller ofullständiga, samtidigt som de kan tolkas och sedermera betyda något helt annat för den person som mottar styrningen än för den som utdelar den (Lundquist 1987). En annan faktor som påverkar resultatet av insatsen är dessa berörda aktörers *förmåga* att vidta åtgärder och verkställa det som förväntas av dem (Lundquist 1998). Denna förmåga kan till exempel påverkas av tillgången till resurser som pengar, utrustning, personal, kunskap eller särskild organisering. Samtidigt kan det vara så att vissa symboliska resurser saknas, till exempel legitimitet för att driva verksamheten framåt (Lundquist 1987). Den avslutande aspek-

ten i detta analytiska perspektiv handlar om de berörda aktörernas *vilja* att genomföra föreslagna åtgärder. Är viljan otillräcklig eller saknas kommer genomförandet med stor sannolikhet att påverkas negativt. Det är därför angeläget att få de olika aktörernas synpunkter på hur de uppfattar genomförandet.

Vi kan lägga ett annat perspektiv på genomförandet. Det handlar om att studera förutsättningarna för ett genomförande i den reguljära verksamheten.

2.3.3 Genomförandet i den reguljära verksamheten

Den andra aspekten på genomförande kretsar alltså kring problematiken att implementera projektets resultat *i den reguljära verksamheten*. Jag har skrivit en särskild rapport om detta inom ramen för utvärderingen (se Petersson dec 2010). Men låt mig här ange några utgångspunkter.

Den problematik som SAMS-projektet arbetar med, avser människor som är sjuka/sjukskrivna och som uppbär försörjningsstöd. Det är i första hand den *socialsekreterare* som arbetar inom ekonomiskt bistånd vid respektive socialförvaltning/stadsdel som kommer i kontakt med klienterna i målgruppen. Men flera andra personer från olika organisationer kommer att vara avgörande för om socialsekreteraren skall kunna lyckas i sitt arbete: handläggare vid Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, vårdpersonal vid vårdcentraler och inom psykiatrin, rehabiliteringspersonal vid olika enheter i Malmö, privatpraktiserande läkare och kanske några till. Det är alltså ett omfattande samverkansarbete som krävs. Jag har valt att ta socialsekreteraren som utgångspunkt för mina resonemang, eftersom det är här arbetet börjar och det är socialsekreteraren som ”äger ärendet”. Men självfallet kommer också de andra yrkesgrupperna med i bedömningen.

Vilka förutsättningar har då socialsekreteraren att *förstå* klienternas situation? På ett allmänt plan får de förstås förutsättas ha en god förståelse för problematiken till följd av sin utbildning och den erfarenhet de fått av klientarbete. Vi kan också på goda grunder anta att deras chefer, enhetschefer och chefer för individ- och familjeomsorg (IoF) har en generellt god uppfattning om den problematik som omgärdar gruppen. Men i vissa avseenden brister det sannolikt och det har att göra med förståelsen för vilka handlingsmöjligheter som finns för den enskilde socialsekreteraren. Är det lämpligt att söka en plats vid något av de rehabiliteringsprojekt som finns? Vilket resultat kan man uppnå med detta? På vilket sätt kan det medicinska underlaget förbättras? Detta är några av de frågor socialsekreterarna har att brottas med.

Till detta kommer en annan omständighet som betonats av företrädare för kåren själva. Arbetsbelastningen är hög inom enheterna för ekonomiskt bistånd (se också nedan under *kunna*). Utbetalning av ersättning prioriteras. Detta leder till att möjligheterna att sätta sig in i den rätt

komplicerade problematiken runt klienten kan vara begränsad. SAMS-projektets handläggare arbetar bl a med rådgivning gentemot den enskilde handläggaren. Projektet tar också hand om enskilda klienter när hon eller han skrivs in i SAMS för utredning och gemensam bedömning.

Analysen av förstå-faktorn görs på vad vi kallar individnivå – dvs det handlar om egenskaper hos den enskilde handläggaren. Med *kunna* förhåller det sig annorlunda. För att kunna uträtta något behövs såväl ett antal individuella egenskaper, men kanske framför allt behöver det finnas en omgivning som ger möjligheter. Denna senare analys görs på vad vi kan kalla organisationsnivån.

På individnivån krävs att den enskilde handläggaren får tillräcklig tid och resurser för att arbeta med klienterna. Som jag påpekade ovan handlar faktorn tid om att kunna prioritera de ärenden som tar längre tid för socialarbetaren. Till dem hör målgruppens klienter. Att förstå problemet hänger nära samman med att kunna. Har inte socialsekreteraren en god insikt om en framkomlig väg i ett ärende, så är det inte heller säkert att hon/han tar sig tid att arbeta vidare med fallet.

Kunna handlar dessutom mycket om vilka resurser som finns på organisationsnivå. Det bör finnas förstående och insatta chefer som är beredda att avsätta tillräckliga resurser för att göra en fördjupad utredning. Men socialsekreteraren är också beroende av att det finns väl utarbetade kontakter mellan socialtjänsten och Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, rehabiliteringsenheter samt med vården. Detta är rimligen ingen uppgift för den enskilde tjänstemannen att se till, utan det bör ankomma på organisationens ledning. Det finns idag svåra flaskhalsar att arbeta bort på organisationsnivån. Till dessa hör en oklar situation vad gäller rehabiliteringsåtgärder såväl inom staden som inom Arbetsförmedlingen. Men det finns också vissa kvarstående hinder gentemot vården, särskilt den öppna psykiatrin.

Betydelsen av *viljan* att genomföra en förändring skall inte underskattas. Socialsekreteraren förutsätts genomföra sitt arbete på ett självständigt sätt och har sannolikt åtminstone en viss handlingsfrihet att agera inom vissa ramar. Det ger också utrymme för viljan – vill man inte genomföra något, så kan man förhindra eller försvåra en förändring. De socialsekreterare jag har talat med uttrycker visserligen att de anser arbetet med målgruppen angeläget och att de verkligen vill få ett bättre resultat än vad som tidigare åstadkommits. Men sannolikt hänger viljafaktorn nära samman med både förstå och kunna. Ser inte socialsekreteraren problemen eller anser sig ha för knappa resurser att genomföra en förändring, så kommer motivationen att vara begränsad. Men troligen gäller också det omvända; finns en god förståelse för problemet samtidigt som resurserna är hyggliga, kan påverkan på viljan bli positiv. De tre faktorerna hänger alltså samman med varandra – en allvarlig brist i en av dem påverkar de andra negativt.

2.4 Utvärderingens uppläggning

Uppläggningsen av utvärderingen styrs i hög grad av vilka frågeställningar som är aktuella. I det här fallet kommer i huvudsak kvalitativa metoder till användning. Den dominerande insamlingstekniken var intervjuer och fokusgruppsträffar. Tre intervjuundersökningar har genomförts. Den första omfattade styrgruppen för SAMS samt deltagarna i SAMS-teamet. De intervjuades alla under våren 2009. Jag hade vid sidan av detta möjlighet till deltagande observation vid två av SAMS-gruppens sammanträden: ett projektgruppsmöte och ett möte i SAMS-teamet. Det förra var vikt åt att behandla utvecklingsfrågor medan det senare handlade om klientanalys. Undersökningen upprepades under hösten 2009 och tidig vår 2010 för att kunna följa utvecklingen i arbetet. Förutom de ovan angivna grupperna intervjuade jag också två chefer vid Individ- och familjeomsorg i två stadsdelar. Vidare genomfördes en fokusgruppsträff med enhetschefer vid stadsdelarnas försörjningsstödsenheter. Ett smärre antal socialsekreterare inom enheterna för försörjningsstöd deltog i en fokusgruppsträff.

Inför delrapporten som presenterades i december 2010 fick medlemmarna i SAMS-teamet besvara en skriftlig enkät. Jag följde upp den med en grupp-sittning med teamet. Inför slutrapporten har jag återigen intervjuat teamets medlemmar samt representanterna i styrgruppen. Jag har också haft tillfälle att delta i de lärseminarier som Finsam anordnat i samband med den sk tertialrapporteringen.

3 Analys av programteori och samverkansstruktur

3.1 Inledning

En analys av programteorin är ett sätt att kritiskt granska de förutsättningar som ges ett projekt i form av idé, insatser, tänkt genomförande/utfall samt de resultat som projektet kan åstadkomma. Förenklat kan man säga att en sådan analys handlar hur väl underbyggt projektet var vid starten. Vi kommer då i förstone in på hur idén bakom projektet väcktes och hur väl grundad den var hos de samverkande parterna. Jag kommer att använda mig av resonemanget om samverkansstrukturen som en utgångspunkt för detta.

Självfallet bör en idé om en lösning utgå från en analys om det problem som insatsen är tänkt att lösa. Den analysen kan vara mer eller mindre utförlig. I analysen försöker jag sedan relatera den presenterade idén till vilka insatser av olika slag uppdragsgivarna var beredda att sätta in. Relevanta resurser i form av personal, ekonomiska medel och en anpassad organisation är några viktiga förutsättningar. Uppdragsgivaren har sannolikt också en uppfattning om vilka resultat projektet var avsett att åstadkomma.

Vi kan ställa upp olika normativa krav på hur en programteori skall vara konstruerad. Jag kommer att arbeta med några sådana krav/kriterier på en god programteori. Jag vill dock redan här göra läsaren uppmärksam på att dessa krav är normativa, dvs det finns ingen oomtvistad sanning om vad som är en bra programteori utan det är i varje enskilt fall en utgångspunkt som författaren formulerar. Jag vill därför presentera vilka stipulationer jag gör om en programteori. Jag kommer sedan att använda mig av dem i den slutliga bedömning som jag har att göra om projektet.

En första utgångspunkt är att projektidén skall vara förankrad i en *god analys av problemet* i sig. Tanken är här att ju bättre analys av förhållandena som väckte tanken på projektet, desto bättre förutsättningar för ett väl genomfört projekt. Det finns därför anledning att gå tillbaka till tidigare planeringar, bl a till det sk FK-projektet, samt relevanta genomförda utvärderingar och uppföljningar. En andra utgångspunkt är att det skall finnas en god *förankring* av programidén hos dem som är satta att genomföra projektet. Detta hänger nära samman med vad vi ovan har sagt om samverkansstrukturen. Men det handlar också om hur väl idén är förankrad hos projektpersonalen och hos de andra aktörer som projektet har att samverka med.

En tredje punkt är att det bör finnas en hög grad av *transparens* omkring projektets utgångspunkter. Det innebär att projektets idé skall var väl spridd bland projektägare, projektpersonal, andra intressenter samt deltagare. Idén bör vara väl känd och synlig för dessa grupper. En god transparens gynnar en god förankring av projektet i olika grupper. Tanken är att ett väl synligt projekt lyckas bättre än ett som har dolda mål-

sättningar. En sista utgångspunkt är att idén skall ha en rimlig *möjlighet till förverkligande* i sig. Jag menar inte att ett projekt från början måste ha en färdig genomförandeplan, men om avståndet mellan idé och handling är för stort kan projektet falla redan i sin inledning.

3.2 Samverkansstrukturen

Jag ställde upp tre kriterier för en välfungerande samverkansstruktur: 1. Fastställelse av vilka aktörer som skall delta, 2. Samförståndet mellan aktörerna om de grundläggande förutsättningarna för samverkan samt 3. Beredskapen att ta hand om projektets resultat.

Frågan om kretsen av medverkande aktörer fick en ganska självklar och okontroversiell lösning genom att projektets föregångare – som arbetat inom ramen för storstadssatsningen – haft verksamhet i fyra av Malmös stadsdelar. Eftersom resultaten var av den karaktären att en fortsatt satsning borde ske, var det tämligen givet att hela Malmö skulle vara med i detta Finsam-projekt. Det fanns inte heller av den bild jag fått fram av intervjuerna något ifrågasättande om de övriga parternas medverkan – tvärtom visade sig enigheten stor om att det just var de aktuella aktörerna som skulle samverka. Det första kriteriet för en fungerande samverkansstruktur är alltså klart uppfyllt.

Om det andra kriteriet – att ett samförstånd skall finnas om de grundläggande förutsättningarna – får vi en helt annan bild. Det nämligen en betydande skevhet i inställning till om alla parter var fullt införstådda i förutsättningarna. Ett första tecken på detta får vi genom att läsa den ansökan som gick in till Finsam. Den är inte undertecknad av företrädare för alla aktörer, utan en företrädare på Försäkringskassan tog på sig ansvaret att skriva den. – *Vad vi inte tänkte på var ju att de andra parterna också skulle ha skrivit på ansökan*, var hennes kommentar. Ansökan blev dock enhälligt antagen i Finsam:s styrelse. – *Det blev fel från början*, ansåg en annan ledamot av styrgruppen. Alla kom inte att bli införstådda med sitt deltagande i projektet. Vi kan också – vilket jag vill återkomma till – se andra tecken på att alla aktörer inte var med från början. Både Arbetsförmedlingens och vårdens deltagande blev till en början försenat.

Det tredje kriteriet handlar om att aktörerna skall vara beredda att ta ansvar för projektets resultat. Även i detta avseende har problem uppstått till följd av projektets start. När projektet arbetat fram sin arbetsmetod under de tre år projektet pågått, visade det sig att den inte var möjlig att utan vidare implementeras. Bl a har Malmö stad haft betydande svårigheter att uppnå enighet om hur projektresultaten skall implementeras i reguljär verksamhet. Vid färdigskrivandet av denna rapport fanns ingen färdig lösning.

Sammantaget får jag alltså en bild av en ofärdig och ofullständig samverkansstruktur. Alla parter var helt enkelt inte införstådda med projektets grundläggande syften och arbetskonstruktion. Detta fick – som vi skall se längre fram i rapporten – till följd att projektpersonalen fick

hantera flera av de problem som rimligen borde varit lösta innan projektet kom igång. Vidare fick den bristfälliga samverkansstrukturen också negativa följder för implementeringen av projektets resultat.

3.3 Programidén och programteorin

SAMS-projektet bygger i grunden på en tanke om att skapa en samverkan mellan de olika myndigheter som bär ansvaret för att målgruppens klienter. En relevant utredning skall genomföras för att konstatera vilken arbetsförmåga som eventuellt finns. Redan i det s k FK-projektet, som startades inom ramen för Storstadssatsningen, började en samverkan mellan socialtjänsten och Försäkringskassan. Tanken var att Försäkringskassans handläggare genom en fördjupad utredning av klienten skulle undersöka om varje enskild person hade en arbetsförmåga och om klienten i så fall i en förlängning skulle kunna få tillgång till en arbetslivsinriktad rehabilitering (Bódis m fl s 3). Underförstått skulle klienter som inte hade någon arbetsförmåga kunna komma in i rätt försörjningssystem, dvs i det här fallet i första hand till sjukersättning.

Vid utvärderingen av de första årens insatser inom denna samverkan (a. a.) visade det sig att så många som sex av tio var helt eller delvis arbetsföra. Det var förstas i sig ett intressant resultat, vilket bl a visar på att klienterna tidigare inte varit relevant eller tillräckligt kartlagda. Projektet pekade också på potentialen av samordnade insatser för målgruppen. Det visade sig emellertid att en stor andel av klienterna i målgruppen - en lång tid efter att försäkringskassans handläggare hade gett sin rekommendation - fortfarande hade försörjningsstöd. Projektets resultat hade alltså inte implementerats i den grad man hade hoppats. I uppföljningen drogs bl a slutsatsen att det fortfarande fanns en rundgång kring klienten, eftersom de olika myndigheterna inte kunde samordna sina ageranden. Samtidigt konstaterades att staden på egen hand inte hade tillräckliga resurser för att vidta adekvata åtgärder. Man saknade bl a insatser från sjukvården och från Arbetsförmedlingen.

Utifrån dessa tankar och slutsatser kom idéerna bakom SAMS-projektet att födas. Målet var att med hjälp av en kvalitetssäkrad utredning och konsultativa insatser nå samtliga i målgruppen med insatser från SAMS. Personerna i fråga skulle sedan kunna nås av insatser där arbetslinjen är prioriterad (Projektansökan: Samverkan om sjukvårdsförsäkrade, 2007). Genom de särskilda projektmedel som anvisades kunde den ursprungliga programidén få ett förverkligande. Den hade dock omskapats en del på vägen. Samordnad utredning var fortfarande huvudredskapet, men konsultationsverksamheten tilläts växa. Detta var en anpassning som uppenbarligen var förankrad i erfarenheter från projektets föregångare. Samverkan blev nu manifesterad mellan de fyra deltagande myndigheterna: socialtjänsten i staden, Försäkringskassan, sjukvården och Arbetsförmedlingen.

Det framstår alltså som tämligen klart att de erfarenheter som drogs av det tidigare bedrivna FK-projektet fick stor betydelse för hur programteorin för SAMS-projektet kom att se ut. De berörda hade genom det tidigare projektet kunnat göra erfarenheter av ofullkomligheter i den programteori man där arbetade efter. Lärdomar drogs främst om att de fördjupade utredningar som Försäkringskassan hade utfört, inte hade kommit till användning i socialtjänsten i tillräcklig utsträckning. Därför ändrades arbetssättet så att SAMS-projektet inte tog över handläggningsansvaret från respektive socialsekreterare, utan att man i stället gick in med en hjälpsamt insats, som syftade till att hålla kvar socialsekreterarens uppmärksamhet samt att ge dem möjligheter till fortbildning.

En annan viktig slutsats var att samverkan med sjukvården och Arbetsförmedlingen måste byggas ut. Socialsekreterarna borde få ökad tillgång till medicinsk expertis för att ges kvalificerad hjälp med att bedöma arbetsförmågan. Eftersom arbetslinjen gäller behövde man också få in expertis från Arbetsförmedlingen. På socialtjänstens ansvar låg att undersöka och undanröja sociala hinder. På det sättet fick projektet sin idé manifesterad och de behövliga insatserna definierades. En färdig programteori fanns på plats.

3.4 Några åsikter om programteorin

Låt oss då se hur de aktiva inom projektet såg på programteorin. I mina tidigare rapporter kunde jag sammanfattningsvis konstatera bl a följande.

Vid min första studie från 2009 kom det från såväl styrgruppen som från SAMS-teamet så gott som samstämmiga uppfattningar om idén bakom projektet. De ställde sig bakom den. De var också – åtminstone på ett principiellt plan – eniga om hur denna idé skulle förverkligas. En utvecklad samverkan mellan organisationerna var en framkomlig väg. Intervjuerna styrkte också klart tesen att SAMS-projektet utvecklats från FK-projektet och att det utifrån de intervjuades synvinkel tagit med sig värdefulla erfarenheter in i det nya projektet.

Det är inte svårt att som utvärderare se fördelarna med ett sådant förfaringsätt. Om man ser införandet och genomförandet av ett nytt handlingsätt som en läroprocess är det en fördel om projektdeltagarna kan finna nya vägar och att göra anpassningar till den lokala organisationen. Men en annan viktig effekt av förfaringsättet var sannolikt också att deltagarna kunde pröva sina erfarenheter i nya arbetsformer. Det fanns så att säga ingen färdig modell som föreskrevs ovanifrån utan det skedde en anpassning efter hand som projektet utvecklades.

Det är dock att märka att Arbetsförmedlingens representanter kom in relativt sent i projektet – i praktiken ungefär ett år efter det att projektet startats. Även deras representanter var i sin bedömning ense om att det var en god idé att arbeta mer aktivt med målgruppen och att detta borde ske i samverkan. De hade dock en från övriga något divergerande uppfattning om målen med projektet – eller kanske en annorlunda tyngdpunktsmarkering mellan målen. En av representanterna för arbetsför-

medlingen menade att SAMS:s främsta uppgift var att hävda arbetslinjen och på så sätt finna närmaste vägen till arbete för klienterna i målgruppen. Han sade sig efter hand ha förstått att det bland övriga deltagare i teamet uppfattades som i första hand angeläget att göra en så fullgod utredning av arbetsförmågan som möjligt. Dessa båda målsättningar behöver inte kollidera, men som utvärderare kan man förstå att det mer handlar om var resurserna skall läggas i projektarbetet. Så i första hand är detta en fråga om hur genomförandet gått till – se nedan – men jag uppfattade också att det fanns en skillnad idémässigt hur man kan se på avsikten med projektet.

Den andra representanten för arbetsförmedlingen hade en liknande syn på projektet. Hon ställde sig också helt och hållet bakom idén med att i samverkan lösa problematiken för målgruppen. Hennes mål var att verka för att öppna vägar in i Arbetsförmedlingen för klienterna. Hon menade att om det fanns en skiljelinje till övriga organisationers företrädare så handlade det inte om att de var oense om projektets målsättningar, men däremot att hon inte var nöjd med hur genomförandet i projektet hade sett ut. Det återkommer vi således till nedan, men det har sannolikt en koppling till programteorin, eftersom det som i så många andra projekt fanns en okunskap om varandras uppdrag. Kulturskillnader hade sannolikt också betydelse.

Som utvärderare drog jag försiktigtvis den slutsatsen att de angivna divergerande uppfattningarna inte så mycket handlade om huvudmålen med projektet som att det fanns olika uppfattningar om hur delmålen skulle betonas i projektet. Det kan alltså mycket väl finnas en övergripande verbal samstämmighet om målsättningarna, men kulturskillnader och olika myndighetsuppdrag gör att uppfattningarna om hur fokus i projektet skulle se ut inte blir tydliga förrän man kommit en bit in i projektarbetet.

Jag hade också tillfälle att fråga några representanter för de berörda stadsdelarnas socialtjänster om programteorin. Från enhetschefernas (inom försörjningsstödet) sida fanns en uppslutning bakom programidén som sådan, men det hystes farhågor för hur samverkan skulle nå framgång mellan de involverade parterna. Någon uttryckte det så att det strategiska tänkandet omkring arbetet med bl a denna målgrupp höll på att förändras på riksnivå. Man uppfattade det så att Försäkringskassan mer och mer dragit sig undan och att meningen nu var att mer kraft skulle inriktas på Arbetsförmedlingens arbete. Emellan dessa intressenter stod i det här fallet socialtjänsten, som förstås måste försöka anpassa sig till den nya situationen. Det fanns farhågor för att Arbetsförmedlingen inte fått särskilda pengar för att utföra ett sådant uppdrag. Detta kunde ställa socialtjänsten i en svår situation, eftersom man redan kände sig pressad av ett ökat antal ansökningar om försörjningsstöd. Detta underlättade inte precis en prioritering av den nu aktuella målgruppen, som uppfattades stå relativt långt från arbetsmarknaden – därigenom också långt ifrån Arbetsförmedlingens åtgärder.

En tolkning från utvärderarens sida är att de angivna synpunkterna i sig inte förändrar tron till programteorin som sådan. Däremot kan förstås sådana hinder som anges medverka till att förverkligandet av projektets resultat försvåras eller rent av omöjliggörs.

De tillfrågade IoF-cheferna instämde också i det angelägna i att uppmärksamma den här klientgruppen. Någon menade att de personer som har försörjningsstöd och är sjuka har en bra bit till arbetsmarknaden. Någon påpekade också att socialtjänstens eget arbete därmed också måste utvecklas så att de hittar de rätta vägarna in i Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Någon av cheferna pekade emellertid också på farorna att genomföra en förändring i form av ett projekt. Risker är att de personer inom socialtjänsten som har ansvaret för de klienter som uppbär försörjningsstöd, känner sig avlastade och inte engagerar sig tillräckligt. Det gäller alltså att få handläggarna i stadsdelarna att bli så engagerade att de kan delta i implementeringen av resultaten.

Det senare resonemanget är kanske inget som direkt har med programteorin att göra, men kanske borde ha det? Reflektionen visar dock på ett pregnant sätt på det faktum att inget projekt – hur bra det än arbetar – kan nå framgång om inte den kommande implementeringen i reguljär verksamhet tas upp redan i projektverksamheten – och kanske också får utgöra en naturlig del av programteorin. Att tänka igenom eventuella hinder och möjligheter vid implementeringen borde kanske vara en naturlig del också av programteorin.

Vi återkommer till implementeringsproblematiken under kapitlet genomförande, men jag kan konstatera att det långt in i projektet inte fanns några utvecklade tankar på hur implementeringen skulle ske.

3.5 Summering

Det tillhör onekligen projektets styrkor att programteorin hade kunnat utvecklas och prövas i en omfattande process från det tidigare FK-projektet till SAMS-projektet. Det var också en styrka att samtliga medverkande i styrgruppen och SAMS-gruppen var positivt inställda till de övergripande målen med arbetet såväl med målgruppen som att arbeta tillsammans. Dock kunde de uppföljande samtalen med främst Arbetsförmedlingens representanter visa på en delvis annorlunda bedömning om betoningen av de olika delmålen i programteorin. Därmed inte sagt att detta är en svaghet i projektet. Det handlar nog mer om att kunna bejaka varandras uppdrag och skilda förvaltningskulturer. I framtida projekt synes det alltmer viktigt att ta till vara på dessa lärdomar redan då programteorin formuleras.

En annan styrka i projektet var att det fick utökade resurser till följd av att Finsam-medel tillskjutits och att flera av de aktiva i projektet hade positiva erfarenheter av samverkansarbete.

Men de svagheter som fanns om projektet i dess inledning kom att påverka projektets genomförande. Jag tänker då i första hand på att sam-

verkansstrukturen inte var i fullgott skick inför projektstarten. Det saknades en genomgripande diskussion mellan de medverkande parterna om projektets förutsättningar. En bild framträder nu när projektet är avslutat, som karaktäriseras av att det fanns en genomtänkt programteori, men att den inte var förankrad hos alla deltagande parter vid starten. Det kom sannolikt att påverka projektets implementering i den reguljära verksamheten på ett negativt sätt.

4. Genomförandet under projekttiden

Projektets genomförande under projekttiden är avgörande för om dess mål och föresatser skall kunna få betydelse för klienterna. En väl anlagd programteori är ingen garanti för att projektet skall lyckas. Det ankommer på dem som arbetar i projektet att i första hand åstadkomma resultat.

Det förtjänar också att påpekas i sammanhanget att genomförandet av projektet inte bara handlade om att etablera en god arbetsprocess runt klienterna utan också att sprida information om projektet – främst inom socialtjänsten i stadsdelarna men också till intressenter som Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, primärvården och psykiatrin. Detta är sannolikt en process där det hela tiden handlade om att sprida den kunskap och de erfarenheter som vunnits i projektet.

Detta kunde ske på olika vägar – en viktig sådan var att processledaren deltog i olika grupper av chefer bl a inom socialtjänsten (SAMS:s årsberättelser 2008, 2009 och 2010). En annan var att projektet systematiserade sin kunskapsöverföring till socialsekreterarna via det sk HUR-materialet. En tredje var att styrgruppens medlemmar agerade gentemot olika samhällsaktörer.

4.1 Projektarbetet – några utgångspunkter

Som jag påpekade i mina tidigare rapporter var det arbete som bedrevs inom SAMS-projektets ram av relativt komplicerad och tidskrävande karaktär. Det har först och främst att göra med målgruppens karaktär. Jag skall återkomma till den nedan, men det är uppenbart att det inte fanns några enkla och på förhand utstakade lösningar för att nå framgång. I annat fall hade sannolikt relevanta åtgärder redan varit vidtagna för att få klarhet om klienternas arbetsförmåga. *Arbetslinjen* var i allt väsentligt den bakomliggande normen och den var också, enligt de intervjuer jag gjorde, en allmänt accepterad utgångspunkt för projektets arbete. Klienterna skall alltså så långt möjligt komma i någon form av arbete eller sysselsättning i det fall en arbetsförmåga har konstaterats. I annat fall bör de komma i åtnjutande av andra relevanta åtgärder eller försörjningsformer. Denna utgångspunkt var inget som SAMS-projektet direkt kunde

påverka, utan det handlade mer om det fanns relevanta insatser för målgruppen hos andra samhällsaktörer. SAMS-gruppen kunde bara råda till insatser, inte genomföra dem.

En annan utgångspunkt för projektet var att *samverkan* är en arbetsform som bör leda till framgång i arbetet med klienterna. Detta är som jag tidigare diskuterat inget självklart sätt att lösa de problem man ställs inför. Men denna lösning ligger nära tillhands eftersom rimligen flera samhällsaktörer måste vara med och skapa de åtgärder som behövs.

I min första rapport fann jag att projektet hade två övergripande uppgifter: 1. Att utreda arbetsförmågan hos klienterna i målgruppen samt 2. Att definiera utvecklingsbehov på organisations- och samhällsnivå. Till detta kom då också kunskapsspridningen av projektets resultat. Att utreda arbetsförmågan var en uppgift som av naturliga skäl var en huvuduppgift för SAMS-gruppen, medan den andra uppgiften kan sägas vara delad med styrgruppen. Mycket förenklat kan det uttryckas så att SAMS-gruppen i sitt gemensamma arbete löste de problem man själv kunde påverka och uppmärksammade styrgruppen på sådana som gruppen inte själv kunde lösa.

Via arbetet med klienterna framkom en rad strukturella problem i samhället som SAMS-gruppen måste ha hjälp av styrgrupp eller andra aktörer med att lösa. SAMS-gruppen ägnade stor del av sin gemensamma tid åt utvecklingsfrågor men kanske ändå huvuddelen åt rena klientfrågor. Det skall förtydligas att utvecklingsfrågorna i SAMS-gruppen både handlade om att lyfta strukturella problem, att intensifiera kunskapsspridningen och att utveckla gruppens eget arbetssätt (SAMS:s Verksamhetsberättelse för 2010). Processledaren hade av naturliga skäl den ledande rollen i detta arbete.

Styrgruppen hade huvudsakligen strategiska uppgifter och var alltså i första hand den aktör som borde försöka lösa eller i varje fall identifiera de utvecklingsbehov som fanns på organisations- och samhällsnivå. Den hade också en personsammansättning som till en början gav en god förutsättning för detta. Såväl kommunens socialtjänst som Försäkringskassan fanns representerad på ledningsnivå; så även från Arbetsförmedlingen även om den posten stod tom under delar av 2009.

Styrgruppen genomgick dock förändringar under projektets gång. Ordföranden gick från ett arbete som IoF-chef till andra uppgifter inom socialtjänsten. Det innebar i sin tur att hon miste den omedelbara kontakten med övriga IoF-chefer i staden. Därigenom minskade sannolikt också hennes möjligheter att påverka implementeringen av projektet. Representation fanns också från primärvården, men dock fanns inte primärvårdens vårdcentraler representerade i gruppen. Detta var en allvarlig begränsning för att åstadkomma förändring, eftersom SAMS-arbetet var så beroende av insatser från hälso- och sjukvården. Kontakten med övrig sjukvård, främst psykiatrin, löstes på konsultbasis.

Styrgruppen hade alltså flera kompetenta medlemmar från de samverkande myndigheterna. Genom att innehavare växlades ut och ersattes av andra och det faktum att ordföranden efter ungefär halvtid, inte längre

hade en omedelbar access in i IoF-chefsgruppen, kom styrgruppen så småningom att lida av icke obetydliga brister. Detta påverkade också bl a implementeringen av projektets resultat.

4.2 SAMS-teamets arbete

4.2.1 Klientfallsarbete och utvecklingsarbete knutet till detta

Jag har i mina tidigare rapporter ingående diskuterat teamets successiva utveckling av sitt arbete. För den som är intresserad av att följa detta, hänvisas till dessa. Jag vill därför i denna slutrapport begränsa mig till att redovisa några utvecklingsdrag.

Arbetet med klientfallen utvecklades påtagligt efter hand. Under en inledande period utvecklades teamets arbete utan närvaro av en representant för Arbetsförmedlingen. De fyra samordnande socialsekreterarna delade upp stadsdelarna sinsemellan och arbetade direkt mot socialsekreterarna i respektive stadsdel. Stadsdelarnas socialsekreterare frikopplades inte från klientärendena i och med att SAMS skrev in en person till gemensam bedömning. Tvärtom var det en strävan att hålla socialsekreteraren kontinuerligt informerad om vad som hände i utredningen av arbetsförmågan.

Försäkringskassans personal arbetade i första hand tillsammans med de fyra samordnande socialsekreterarna runt de olika klientfallen. Respektive samordnande socialsekreterare hade till uppgift att ansvara för att ärendena ledde fram till en slutgiltig bedömning som kunde överlämnas till socialtjänsten. Det var dock den handläggande socialsekreterarens uppgift att upprätthålla klientkontakten. Detta utesluter inte att projektets personal också medverkade vid direkta klientkontakter.

I och med att Arbetsförmedlingens representant utsågs, blev SAMS-teamets sammansättning komplett i förhållande till den ursprungliga planen för projektet. Man kan något förenklat säga att den utredningskapacitet som projektet redan hade, nu tillfördes möjligheten att på ett mer aktivt sätt få ut klienterna i arbetsmarknadsåtgärder och i förlängningen till arbete eller sysselsättning. Detta gav förstås projektet en utökad potential att agera på ett mer sammanhållet sätt. Men att tillföra en ny kapacitet innebär för den skull inte att projektet per automatik hade löst sin uppgift. Att få in en ny intressent i en grupp som redan var etablerad kan innebära svårigheter. Som jag konstaterat tidigare hade teamet redan hunnit genomföra en intern förtroendeskapande process under sitt första år. Det var därför en utmaning att halvvägs in i projektet sätta in en ny person som med sin kompetens och sitt uppdrag gick in i arbetet.

Den största *förändringen av processen* var utan tvekan den anpassning som gjordes i och med att Arbetsförmedlingen kom in i projektet. Här bedrevs ett omfattande utvecklingsarbete. Utredningsprocessen delades upp i två steg. I det första utreddes klienten ur ett försäkringsmedicinskt och ett socialt perspektiv. När det var klart gick arbetet in i ett andra steg som innebar att klienten bedömdes ur ett arbetsmarknadsper-

spektiv. Här kunde Arbetsförmedlingens olika utrednings- och åtgärdsresurser komma till nytta. Den genomförda förändringen gav utan tvekan teamet en möjlighet att få ett helhetsperspektiv på klienten. Teamet menade självt att detta var en nödvändig utveckling eftersom klientens problem ofta är en kombination mellan sjukdom/ohälsa och psykosocial/social problematik. Detta förenades inte sällan med en bristande förankring på arbetsmarknaden. (Verksamhetsberättelse för SAMS år 2009).

För att effektivisera teamets arbete delade det också upp sig i två delteam i det praktiska arbetet med klientfallen. Teamet påpekade också för egen del att utredningsarbetet var tungt och att det tog mycket tid i anspråk. Det var därför en effektiviserande åtgärd att fördela sig på två delteam, eftersom alla inte behövde närvara vid diskussionen av alla ärenden.

SAMS-teamet hade ingen representant från primärvården i sin dagliga verksamhet. Detta var kanske inte heller möjligt eller rimligt. I stället hade teamet att arbeta mot vården i varje enskilt klientfall. Det var inte utan problem och teamet sade själva i sin Verksamhetsrapport från 2009 att de i huvudsak brottades med problem i detta hänseende. Delaktigheten från läkaren bedömdes nödvändig för att få ett gott resultat i utredningsprocessen. Ett exempel var när SAMS-teamet hade fått in en sekundär opinion om en klient och då bedömningarna gick isär mellan utlåtandena. I ett sådant skede blev den fortsatta processen med rehabiliteringsåtgärder svår. Så småningom kom dock teamet att arbeta upp förtroendefulla kontakter med flera läkare – i första hand på vårdcentralerna. De har själva vitsordat att detta ledde till allt bättre resultat (Verksamhetsberättelse 2010).

Det förtjänar också att nämnas att teamets personal vid sidan av sitt utredningsarbete bedrev en omfattande förfrågnings-, handlednings- och konsultationsverksamhet gentemot de handläggande socialsekreterarna vid enheterna för försörjningsstöd. Det var kanske naturligt, eftersom teamets professionella kunskaper på det sättet kom till användning i socialtjänstens dagliga arbete. Detta kom så småningom att leda fram till en mer systematiserad kunskapsöverföring i och med att det sk HUR-materialet utformades och överfördes till socialförvaltningarna.

De *socialsekreterare* jag mötte utanför projektet representerade olika stadsdelar och menade alla att de hade god nytta av kontakterna med SAMS-projektet. De positiva kommentarerna var av lite olika karaktär. De i tjänsten något oerfarna menade att det var av värde att ha någon erfaren person att fråga om olika saker. För alla gällde att de såg ett värde i att få ”dra ett ärende” för SAMS:s socialsekreterare för att på det sättet få en bedömning av vad som borde göras. Speciellt ifråga om ärenden som legat väldigt länge kändes detta angeläget.

Någon menade också att hon via SAMS fick tillgång till försäkringsmedicinsk expertis som gjorde det möjligt att komma vidare i ärenden där nya läkarutlåtanden erfordrades. Vidare menade socialsekreterarna att de till följd av – den då rådande – lågkonjunkturen hade svårt att

lägga den tid de önskade på klienterna i målgruppen. De riskerade helt enkelt att hamna mellan stolarna.

Jag träffade också en grupp *enhetschefer* med ansvar för ekonomiskt bistånd. De fördjupade kunskapsbilden om den verklighet som gällde för arbetet med klienterna. De menade alla att SAMS-projektets arbete var värdefullt och att det kunde bidra till att lösa ett problem som varit känt sedan länge, men som ingen gjort något åt.

En annan erfarenhet som de delgav mig var och – som bara indirekt har med SAMS-teamets arbete att göra – är följande. När en klient utretts färdigt av SAMS-teamet kommer han eller hon tillbaka till respektive socialförvaltning. Och där blir klienten återigen fördröjd, eftersom relevanta åtgärder inte finns eller inte vidtas. Ansvaret ligger i första hand på respektive socialkontor men det beror också på det faktum att klienterna inte så lätt kommer in i de åtgärder som SAMS föreslagit. Exempelvis avser detta AiC-na som ofta inte anser sig kunna ta emot klienterna med hänvisning till att de står för långt från arbetsmarknaden. Detta upplevdes som frustrerande inte bara av klienterna utan också av den sociala personalen. Vidare efterfrågades en bättre relation med arbetsförmedlingen vad gäller de åtgärder som den myndigheten har tillgång till.

Jag kan alltså *sammanfattningsvis* konstatera att SAMS-teamet utvecklade sin arbetsprocess i några viktiga hänseenden under 2009 och 2010. Den viktigaste var kanske att utredningsprocessen till följd av Arbetsförmedlingens medverkan delades upp i två steg. På det sättet gavs en möjlighet att ta ett helhetsperspektiv på klientens problematik. De närmaste intressenterna till SAMS:s arbete – personalen vid socialkontoren och deras chefer – ansåg på det hela taget att SAMS-teamets arbete var viktigt och att de också nått framgång. Men de pekade också på de svårigheter som fanns att fånga in klienterna efter slutförd utredning. Här faller ansvaret både på de mottagande socialförvaltningarna och på de intressenter som besitter åtgärder. Synpunkterna visar på hur intimt förknippad SAMS:s interna process var med det omgivande samhället.

4.2.2 SAMS-gruppens externa utvecklingsarbete

Som tidigare nämnts kan SAMS-gruppens utvecklingsarbete delas upp i två delar: utveckling av gruppens egna arbetsmetoder och identifiering av strategiska frågor. Eftersom de förra behandlades i föregående avsnitt så tas resterande utvecklingsfrågor upp här.

Ett utvecklingsarbete som SAMS-teamet arbetade med utfördes tillsammans med några sektionschefer för ekonomiskt bistånd och stadskontoret. Inriktningen var att försöka finna en metod för socialsekreterarna ute i stadsdelarna att på ett *tidigt stadium* identifiera klienter som hotar att drabbas av sjukdom (SAMS:s verksamhetsberättelse 2009). Avsikten var att genom ett utprovat handlingsätt undvika att klienten

hamnade i passivitet och i ett långvarigt bidragsberoende. Detta skedde i två stadsdelar. Arbetet mynnade ut i den s k HUR-pärmen (Handläggning, Utredning och Rehabilitering).

Genom utvecklingen av HUR skapades ett gemensamt verktyg för att handlägga ärenden inom försörjningsstödet avseende målgruppens klienter. Materialet var klart i början av 2010 (Verksamhetsberättelse 2010). Under hösten 2010 genomfördes en utbildning för handläggare inom försörjningsstödet vid samtliga Malmös tio stadsdelar. Försäkringskassan gav i anslutning till detta en utbildning i sjukskrivningskunskap. Den uppföljning som projektet självt gjorde, visade att insatserna blev väl mottagna och var uppskattade.

I ett gemensamt projekt för hela Malmö stad har Region Skåne gjort insatser för att bilda s k *resursteam* vid vårdcentralerna. Avsikten var att samla relevant expertis vid centralerna för att tidigt kunna bedöma klienter som kan råka ut för långtidssjukskrivning. I de fall klienterna ur målgruppen söker sin vårdcentral får de också möjlighet att bli bedömda av resursteamet och komma in i snabba åtgärder utan att behöva vänta i onödan. SAMS-teamet arbetade för att etablera kontakter med resursteamerna. SAMS:s processledare hade också tillsammans med socialkonstören arbetat för att få in socialsekreterare i teamen. Detta lyckats i några fall. Det visade sig dock inte bli det genombrott i kontakterna med primärvården som man tänkt sig. Antalet vårdcentraler som projektet etablerade kontakter med blev för litet (Verksamhetsberättelsen 2010). Det verkar i stället som att teamets kontaktskapande med de enskilda läkarna blev - som vi tidigare kunnat konstatera - mer framgångsrikt. Via Region Skånes projekt benämnt "*Förbättrad sjukskrivningsprocess*" i bland annat Malmö, kunde projektet få draghjälp i detta arbete.

De ovan nämnda insatserna är några exempel på olika förändringsarbeten som SAMS utförde. Den kan göras längre. Man kan säga att insatserna dels tjänade syftet att få SAMS:s målgrupp mer uppmärksammad hos en rad intressenter. Det var också ett sätt att vara med i tidiga processer för att på det sättet gynna en implementering av relevanta åtgärder för målgruppen. I de kontakter jag haft med externa intressenter får jag intrycket att SAMS lyckats få målgruppens problematik uppmärksammad i en rad sammanhang. Vad gäller möjligheterna att finna relevanta åtgärder som kan implementeras i reguljär verksamhet vill jag dock återkomma.

4.3 Genomförandet under projektiden– summering

I en tidigare delrapport konstaterade jag att det fanns en rad *styrkor* med genomförandet som det då såg ut. Jag nämnde bl a den motiverade personalen i projektet, en styrgrupp som målmedvetet arbetade för att stötta och att påverka en komplex omgivning samt att en stabil arbetsprocess var på väg att ta form. Dessa styrkor föreföll i allt väsentligt fortfarande finnas kvar vid projektets slutförande. Till detta kan läggas att SAMS-

teamet hade handlingskraft nog att vidareutveckla utredningsprocessen efter det att Arbetsförmedlingen kom in på scenen. Jag kan också konstatera att teamet med styrgruppens stöd bedrivit ett tämligen omfattande externt utvecklingsarbete i syfte att stärka ställningen för målgruppen bland andra intressenter. HUR-arbetet blev utan tvekan en framgång för projektet.

Men det fanns också *svagheter* behäftade med SAMS-projektets arbete. En är att det tog lång tid att etablera alla delar av projektet, inte minst till följd av att Arbetsförmedlingen inte fanns med i teamet vid starten. Det tog också tid för teamet att etablera varaktiga relationer och få genomslag för sina arbetsmetoder hos delar av socialförvaltningarnas personal samt hos externa intressenter som exempelvis primärvården. En annan svaghet var att det länge var svårt att se hur SAMS:s arbetssätt skulle kunna implementeras i reguljär verksamhet. Jag har tidigare påpekat att det inför projektstarten borde ha lagts en implementeringsplan. Mot slutet av projektet intensifierades också arbetet med implementeringen. Detta ansvar vilar dock i första hand på de deltagande parterna.

5. Målgruppen

Målgruppen uppmärksammades på ett systematiskt sätt redan av föregångaren till SAMS-projektet. I FK-projektet koncentrerades arbetet kring de klienter som var arbetslösa och sjukskrivna. Deras möjligheter att gå till någon form av arbete eller sysselsättning var inte tillräckligt väl – eller inte alls – kartlagd. Det krävdes gemensamma resurser från skilda myndigheter för att åstadkomma förändringar. FK-projektet kunde också visa på att sex av tio deltagare i projektet hade en arbetsförmåga. Uppföljningar visade dock att många förblev kvar i inaktivitet. Den slutsats som drogs av detta var att en förnyad samverkan borde komma till stånd om målgruppen.

5.1 Olika funktioner i arbetet med målgruppen

Målgruppen är knappast någon enhetlig grupp vad avser bakgrund och levnadsbetingelser. De har alla det gemensamt att de är sjuka och i de flesta fall också sjukskrivna samt att de är arbetslösa och uppbär försörjningsstöd från kommunen. Men där slutar också likheterna. Enligt projektet var det en strävan att involvera inte bara de som var formellt sjukskrivna utan också de som bedömdes som sjuka. Därigenom vidgades målgruppen på ett ganska påtagligt sätt jämfört med den i FK-projektet. Identifieringen av den (utvidgade) målgruppen var möjlig genom att socialsekreterarna i stadsdelarna initierade ärenden till SAMS:s personal.

De ärenden som sedan bedömdes ha behov av de samlade åtgärderna i SAMS, skrevs in i projektet.

Sex av tio i målgruppen under 2008 var kvinnor. Tre av fyra var utrikes födda. Tre av fyra var sjukskrivna vid inskrivningen i SAMS. Vanligaste sjukskrivningsorsaker var psykisk ohälsa och sjukdomar relaterade till rörelseorganen. Klienterna var spridda över stadsdelarna, men de flesta kom från de största stadsdelarna (SAMS:s årsrapport för 2008).

Det är inte min uppgift att bedöma relevansen i inskrivningarna till SAMS och de åtgärder som vidtogs där. Jag vill i stället något kommentera de olika uppgifter SAMS hade i relation till målgruppen. Jag vill också kommentera prioriteringen mellan dessa olika arbetsuppgifter.

Den primära uppgiften för SAMS-gruppen var onekligen *utredningsfunktionen och den samlade bedömningen*. Genom den kunde projektets personal åstadkomma en allsidig utredning av klientens arbetsförmåga. Eftersom personalen var erfaren kunde den bedöma vilka eventuella luckor som fanns i tidigare utredningar om klienten men också finna möjliga framkomstvägar. Det låter något förenklat att beskriva uppgiften på det sättet och den var förstås väldigt mer komplicerad i verkligheten. Den krävde en god kännedom om såväl utredningsmetoder och deras möjligheter som om den komplicerade omvärld som innefattar sjukvård, psykvård, socialtjänst, arbetsförmedling, rehabilitering och kanske några andra grenar av samhällsträdet.

En viktig och kanske avgörande fråga i det sammanhanget var om projektet skulle prioritera dem där prognosen för framgång var hög eller prioritera dem som hade störst behov? Frågan kan verka cynisk och innehåller förstås ett etiskt övervägande som är besvärligt. Men det handlade trots allt om en väsentlig och strategisk fråga för ett projekt av det här slaget. Risken fanns att projektet koncentrerade stora resurser till klienter som uppburit försörjningsstöd under mycket lång tid och som redan utretts vid flera tillfällen. Sannolikheten för framgång kunde från början bedömas som låg.

Om man i stället följde en annan linje och prioriterade dem som hade en relativt god prognos för att komma i arbete eller sysselsättning så kunde projektet snabbt visa på framgång. Om man valde den förra linjen fanns en uppenbar risk att hela projektet fastnade i en omfattande utredningsverksamhet som inte ledde till något. Valde man den andra vägen kunde projektet relativt snart visa på framgång och möta behoven av insatser tidigare och förhindra att klienten passiviserades under lång tid. Efter hand beslutade styrgruppen för projektet att prioritera de klienter som var relativt nyrekryterade in i målgruppen. Nu blev det ändå inte alltid så, eftersom projektet i hög grad var beroende av vilka personer som socialsekreterarna i stadsdelarna valde att uppmärksamma.

Vid sidan av utredningsfunktionen hade projektet också en roll som *konsultinstans*. Genom att projektets personal fanns på plats på stadsdelsnivå kunde den hjälpa socialtjänstens personal med råd om insatser av olika slag. Det kunde dels handla om att sprida kunskap om vilka möjligheter projektet hade att gå vidare i ett klientfall, men det kunde

också vara att ge upplysningar om regelverk och rehabiliteringsmetoder som kunde finnas åtkomliga för socialsekreterarna utan aktiv medverkan från projektets sida. Från teamets sida har detta arbetssätt vitsordats och uppfattats som framgångsrikt. Det var en klar fördel att finnas tillhands ute i stadsdelarna. Kontaktvägarna till socialsekreterarna blev korta.

Genom sitt arbete med målgruppen hade SAMS-projektet också en slags *sorteringsfunktion*. En uppenbar sådan var att en av SAMS:s initierad utredning kom fram till resultatet att ingen arbetsförmåga fanns. Lösningen kunde då bli en ansökan om sjuk- eller aktivitetsersättning via Försäkringskassan. Så skedde för drygt en fjärdedel av de personer som var inskrivna i SAMS 2008 (a. a. s 6). En annan del av sorteringsfunktionen tog sig uttryck i val av klienter att skrivas in till SAMS. När en socialsekreterare aktualiserat ett ärende gjorde gruppen en samlad bedömning om ärendet kunde vara föremål för inskrivning eller ej. Funktionen var viktig, eftersom det på så sätt avgjordes vilka som kunde komma i fråga för utredning och samlad bedömning.

Projektet hade också en *uppmärksamhetsfunktion*. Bara det faktum att projektet fanns, innebar ett fokus på målgruppens problem. Det skickade signaler till omgivningen att målgruppens problem var att ta på allvar och att de inte gömdes undan. Fenomenet är väl känt inte minst inom utvärderingsanalysen. Genom att intresset riktas till en målgrupp får det betydelse för attityder till och i målgruppen. Det ger också signaler om att de berörda myndigheterna tar frågorna på allvar och att de gemensamt arbetar för att lösa dem. Det sänder också signaler till andra myndigheter att aktivera sitt agerande runt målgruppen.

Projektets personal menade själva att arbetet med målgruppen ofta var komplicerat, eftersom klienterna hade sammansatta och ofta komplexa behov. De menade att det därför krävdes en samverkan mellan flera myndigheter för att nå framgång (Projektets slutrapport 2010). De ansåg också att SAMS:s arbetssätt utgjorde en väg för att nå bättre resultat med målgruppen.

I slutrapporten redovisar SAMS-projektet att 38 % av de som varit inskrivna för utredning och gemensam bedömning blivit självförsörjande (sex månader efter utskrivning). Ytterligare 30 % hade en pågående rehabiliteringsinsats (SAMS:s slutrapport s17). Resultaten får betraktas som lovande och de visar att det är möjligt att nå framgång med att arbeta intensivt med målgruppen. Något förvånande konstateras också att målgruppen inte är prioriterad hos någon av de deltagande myndigheterna, inte ens hos socialtjänsten.

Jag kan som utvärderare se att projektets arbete med målgruppen uppvisade en allt större målmedvetenhet. Prioritering av de nytillkommande fallen gjordes, vilket gav möjlighet till snabba resultat. Det gav också möjlighet att gripa in tidigt i rehabiliteringskedjan för att förhindra långvariga perioder av försörjningsstöd.

6. Uppfattningar om projektets resultat

6.1 Attityder till projektet vid projekttidens slut

SAMS-projektet kunde vid slutförandet våren 2011 konstatera att man skrivit in 251 personer för utredning och gemensam bedömning. Till detta kom konsultationer i 520 ärenden samt handledning gentemot socialtjänsten i 1.620 fall. Sex månader efter insatserna visade det sig att 38 % av de inskrivna var helt eller delvis självförsörjande och att ytterligare 30 % genomgick rehabilitering (Projektets slutrapport 2011). Vi har inte mycket att jämföra detta med, men tvivels utan är det ett omfattande arbete projektet genomfört räknat i numerära termer.

Vid slutförandet av projektet frågade jag projektets styrgrupp och personal vilken uppfattning de hade till projektets resultat. I den ursprungliga ansökan som gjordes till Finsam, framgår bl a att följande mål skulle vara vägledande.

- SAMS är en resurs för att människor som saknar sjukpenning skall få sin arbetsförmåga utredd
- SAMS ger möjlighet till fördjupad kartläggning och diagnos av behovsgrupper som ofta kräver samverkande insatser för rehabilitering
- SAMS ger en grund för rehabilitering utifrån en samlad kunskap om individens förutsättningar och behov
- SAMS behöver en utvecklingsperiod på tre år med sikte på att arbetsmetoderna skall kunna implementeras i ordinarie verksamhet (Projektansökan: Samverkan om sjukvårdsförsäkrade, SAMS 2007-11-15)

Det fanns en gemensam uppfattning om att de angivna projektmålen hade uppfyllts. Processledaren menade att de gjort det på alla punkter. De hade visserligen haft flera strukturella hinder att kämpa emot, men ändå kunnat göra ett betydande antal utredningar samt genom HUR-verktyget kunnat överföra kompetens till socialtjänsten. – *Genom att vi hela tiden arbetat med de strukturella hindren, har vi hela tiden försökt påverka myndigheternas rutiner så att det på längre sikt ska bli ett bättre samarbete om personerna i gruppen*, var hennes kommentar. En annan teammedlem menade också att de uppfyllt målen. Hon ansåg att projektets personal varit mest synlig inom kommunen och kanske inte så mycket inom de andra myndigheterna. En orsak till detta var att projektet in var så väl förankrat hos de andra myndigheterna. Ytterligare en medlem av teamet menade att de fullt ut lyckats med det de försatt sig, men att de kanske tidigare borde ha börjat prioritera klienter med en kortare sjukdomshistoria. Deras arbetsmetoder kom också att färgas av denna förändring i fokus. Det förebyggande arbetet blev mer påtagligt i projektet.

En annan medlem av teamet menade att de på ett relevant sätt hade skapat nya arbetsmetoder som mycket väl skulle kunna implementeras i den reguljära verksamheten. Hon menade också att det varit en fördel att de fyra socialsekreterarna i projektet varit utplacerade i stadsdelarna. – *Men det var en utsatt position ... främst av den anledningen att det är en metod som ger möjlighet att gå in i en annan socialsekreterares arbete och hjälpa till. Den traditionen finns inte inom socialt arbete*, menade hon.

Även de tillfrågade medlemmarna av styrgruppen var nöjda med, eller kände i alla fall tillförsikt, med projektets resultat i förhållande till målsättningarna. – *Ja, det tycker jag ... på alla punkter*, menade en av de tillfrågade. *Det vi inte klarat så bra är samverkan med vården som är besvärlig. ...* Hon fortsatte: – *Att uppnå implementeringen på tre år har väl inte lyckats ... det visade sig att kommunen ju inte var klar.* En annan medlem av styrgruppen var något mer kritisk i sin kommentar. Hon menade bl a att de uppsatta målen var att se som inriktningsmål och inte utformade så att de var enkla att följa upp. – *Flera av oss lever i en politikerstyrd organisation och jag kan tycka att vi borde ha politikerna med oss*, var hennes uppfattning. Hon ansåg dock att teamet arbetat seriöst och utträttat ett gott arbete. Åter en annan medlem av styrgruppen ställde sig positiv till arbetet med målgruppen, men att hon inte var övertygad om att det bästa sättet var att låta en isolerad grupp arbeta med frågan. – *Mötesplatsen skulle kunna vara en konsultativ grupp, som inte hade hand om ärendena .. man skall inte behålla ärendena under lång tid*, var hennes uppfattning.

Styrgruppens ordförande menade att syftena i projektet hade uppfyllts. På det sättet var hon nöjd, men däremot inte på implementeringsprocessen. Hon var dock nöjd med utformningen av arbetsmetoderna och att projektet med HUR-materialet kunnat föra kunskapen vidare till socialtjänsten. Hon påpekade att det blev en svår start, eftersom inte alla parter medverkan var klar. Hon menade också att visserligen inte alla i målgruppen hade nåtts, men att de som fått en utredning av sin arbetsförmåga fått en sådan med djup och kvalitet.

Jag ställde också frågan i vilken utsträckning de fyra medverkande organisationerna (staden, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och vården) bidragit till projektets genomförande. Jag får dela upp materialet i två delar för att kunna göra en rättvisande analys. Den första delen avser stödet för projektet i dess arbete med att ta fram arbetsmetoder och informationsmateriel. Den andra delen anser respektive myndighets del i implementeringen.

Flera menade att arbetet tillsammans med Försäkringskassan fungerat bra under projektiden. Myndigheten såg arbetet som en del av sitt uppdrag och hade därför anvisat resurser och gett stöd i den utsträckning som varit önskvärt. Detta vitsordades såväl av teammedlemmarna som representanterna för styrgruppen. – *De har medverkat från dag ett*, var en kommentar från styrgruppens ordförande. – *Försäkringskassan har*

varit väldigt tydlig och klar, var kommentaren från en av teammedlemmarna.

Det är i huvudsak positiva röster som gett sig till känna vad avser socialtjänsten. Flera menade att de mött förståelse och mötts av en insiktsfull attityd. Det var nog lite komplicerat inledningsvis, menade någon av teammedlemmarna. Men det var innan befattningshavarna inom försörjningsstödet fick klart för sig vad SAMS kunde uträtta. En komplicerande faktor i samverkan mellan projektet och socialförvaltningarna i stadsdelarna var organisationen. Men det fanns också negativa röster. – *De träffas (stadsdelarna) och pratar sig samman, men sedan går ändå var och en hem och gör på sitt eget sätt*, menade en av teammedlemmarna.

Arbetsförmedlingens medverkan får en hel del kritik av de tillfrågade. Flera menade att myndigheten kom väldigt sent in i samverkan runt SAMS. De förmedlade också en bild av att projektet inte tycktes ha full legitimitet inom förmedlingen. – *De har visat god vilja genom att sätta in en person, men de har inte tänkt igenom vad personen skall göra*, var en kommentar från en teammedlem. – *Har inte rutiner och är inte beredda att diskutera*, menade en annan medlem i teamet. – *Arbetsförmedlingen har under det senaste året försökt i alla fall*, ansåg en ledamot i styrgruppen och fortsatte, *men det saknas tillräckliga förberedelser i hemmaorganisationen*.

Inställningen till vårdens bidrag till att föra projektet i hamn var delad. – *Kontakten med vårdcentralerna har varit sporadisk länge*, ansåg en ledamot av styrgruppen. Hon menade att det till viss del berodde på personrepresentationen i styrgruppen. Den representant som så småningom kom in i styrgruppen utträttade ett gott arbete och bidrog till att kontakterna kunde utvecklas ordentligt. – *De (vårdcentralerna) är längre bort i förhållande till oss*, ansåg en teammedlem. – *Vi fick jobba direkt mot läkarna*. – *De allra flesta läkarna har ställt upp i de enskilda ärendena*, var en annan röst från teamet. Flera medlemmar av såväl styrgruppen och teamet menade att psykiatrins medverkan var mycket ojämn och för det mesta frånvarande.

6.2 Summering

Attityderna till hur projektet genomfördes under projekttiden visade en relativt positiv bild. Projektpersonalen och styrgruppen var i huvudsak nöjda med det arbetssätt som tagits fram för utredning och gemensam bedömning. De var också tillfreds med den omfattande kunskapsöverföring som genomförts och där HUR-materialet förts ut till socialförvaltningarna i staden. Visst hade det funnits problem under resans gång, men projektet hade trots dessa kunnat arbeta fram ett användbart resultat.

Medverkan från de olika myndigheternas sida var enligt de tillfrågade av skiftande karaktär. Försäkringskassan gavs mycket beröm, medan inställningen till de övriga av olika skäl fick en omfattande kritik av de tillfrågade. Flera myndigheter – inte minst socialtjänsten i stadsdelarna –

tycks ha varit i stort sett oförberedda att ta emot projektets resultat. Jag kan påstå att en tid på tre år inte har varit tillräcklig för att kunna sörja för en implementering av resultaten.

7. Summerande analys

Projektet SAMS riktar uppmärksamheten på en grupp människor i vårt samhälle som hittills inte fått relevant behandling och rehabilitering. De är arbetslösa, sjuka och/eller sjukskrivna samt saknar sjukpenning. De är därför hänvisade till att få försörjningsstöd av kommunen för sitt uppehälle. Gruppen är inte obetydlig i storlek; man räknar med att det i Malmö finns 500-700 personer som på det sättet inte fått relevanta åtgärder för att utreda eventuell arbetsförmåga. Malmö stad och Försäkringskassan startade redan 2003 ett utvecklingsarbete för att gemensamt arbeta med gruppen (det s k FK-projektet). Projektet fick så småningom stöd från Finsam i Malmö och samarbetsparterna utvidgades därigenom med Region Skåne och Arbetsförmedlingen. Ett särskilt team bestående av representanter från socialförvaltningen i staden, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen startades. Projektet arbetade under tre år och avslutades vid halvårsskiftet 2011.

Föreliggande utvärdering har följande syfte:

- Att närmare analysera den process som skapats mellan de samverkande myndigheterna inom ramen för SAMS
- Att analysera utgångspunkterna för samverkan (programteorin)
- Att tillvarata synpunkter från de olika aktörerna i processen för att därmed sörja för att erfarenheterna kan tas tillvara i reguljär verksamhet
- Att se om projektet nått sina kvantitativa mål vad avser utredning av klienter.

Jag kommenterar utvärderingens resultat utifrån de fyra punkterna.

- ***Att analysera utgångspunkterna för samverkan (programteorin)***

Att analysera programteorin innebär att jag studerar de utgångspunkter som fanns för projektet. Jag undersöker på vilket sätt projektägaren/ägarna tänkte sig att insatser, aktiviteter, utfall och resultat skulle kombineras för att programmet skulle lyckas. Genom att återskapa (rekonstruera) programteorin kan utvärderingen alltså skapa en förståelse för hur det är tänkt att ett program ska nå sina mål och vilka de bärande principerna i programmet är. Tillsammans med detta analyserar jag också vad som kallas samverkansstrukturen i projektet. Jag ställde upp tre kriterier för en välfungerande samverkansstruktur: 1. Fastställelse av

vilka aktörer som skall delta, 2. Samförståndet mellan aktörerna om de grundläggande förutsättningarna för samverkan samt 3. Beredskapen att ta hand om projektets resultat.

Jag kunde utan tvekan konstatera att det tillhörde projektets styrkor att programteorin hade kunnat utvecklas och prövas i en omfattande process från det tidigare FK-projektet till SAMS-projektet. Det var också en styrka att samtliga medverkande i styrgruppen och SAMS-gruppen var positivt inställda till de övergripande målen med arbetet såväl med målgruppen som att arbeta tillsammans. Dock kunde de uppföljande samtalen med främst Arbetsförmedlingens representanter visa på en delvis anorlunda bedömning om betoningen av de olika delmålen i programteorin. Därmed inte sagt att detta var en svaghet i projektet. Det handlar nog mer om att kunna bejaka varandras uppdrag och skilda förvaltningskulturer. I framtida projekt synes det alltmer viktigt att ta till vara på dessa lärdomar redan då programteorin formuleras.

En annan styrka i projektet var att det fick utökade resurser till följd av att Finsam-medel tillskötts och att flera av de aktiva i projektet hade positiva erfarenheter av samverkansarbete.

Men de svagheter som fanns kring projektet i dess inledning kom att påverka projektets genomförande. Jag tänker då i första hand på att samverkansstrukturen inte var i fullgott skick inför projektstarten. Det saknades en genomgripande diskussion mellan de medverkande parterna om projektets förutsättningar. En bild framträder nu när projektet är avslutat, som karaktäriseras av att det fanns en genomtänkt programteori, men att den inte var förankrad hos alla deltagande parter vid starten. Det kom sannolikt att påverka projektets implementering i den reguljära verksamheten på ett negativt sätt.

- *Att närmare analysera den process som skapats mellan de samverkande myndigheterna inom ramen för SAMS*

Jag studerade utförligt den arbetsprocess som skapades i projektet. Översiktligt kan man säga att den handlade om att kunna utreda och göra en gemensam bedömning om de personer som skrevs in i SAMS. Jag kunde i en av de första delrapporterna från utvärderingen konstatera att det fanns en rad styrkor med genomförandet som det då såg ut. Jag nämnde bl a den motiverade personalen i projektet, inte minst under ledning av en driftig processledare, en styrgrupp som målmedvetet arbetade för att stötta och att påverka en komplex omgivning samt att en stabil arbetsprocess var på väg att ta form. Dessa styrkor föreföll i allt väsentligt finnas kvar vid projektets slutförande. Till detta kan läggas att SAMS-teamet hade handlingskraft nog att vidareutveckla utredningsprocessen efter det att Arbetsförmedlingen kom in på scenen. Jag kan också konstatera att teamet med styrgruppens stöd bedrev ett tämligen omfattande externt utvecklingsarbete i syfte att stärka ställningen för målgruppen bland

andra intressenter. HUR-arbetet, dvs framtagandet av ett underlagsmaterial för socialsekreterarna vid försörjningsstödsenheterna, blev utan tvekan en framgång för projektet.

Men det fanns också svagheter behäftade med SAMS-projektets arbete. En var att det tog lång tid att etablera alla delar av projektet, inte minst till följd av att Arbetsförmedlingen inte fanns med i teamet vid starten. Det tog också tid för teamet att etablera varaktiga relationer och få genomslag för sina arbetsmetoder hos delar av socialförvaltningarnas personal samt hos externa intressenter som exempelvis primärvården. En annan svaghet var att det länge var svårt att se hur SAMS:s arbetsätt skulle kunna implementeras i reguljär verksamhet. Jag har tidigare i en särskild rapport påpekat vikten av att implementeringsfrågorna beaktas. Ansvar för detta får i första hand anses vila på de deltagande parterna.

- ***Att tillvarata synpunkter från de olika aktörerna i processen för att därmed sörja för att erfarenheterna kan tas tillvara i reguljär verksamhet***

Jag har genomgående i utvärderingen försökt fånga upp projektpersonalens synpunkter för att på det sättet kunna återföra synpunkter på förhållanden jag kunnat studera. Detta blev möjligt inte minst genom de diskussioner som följde på projektets års- och tertiärrapporter. På det sättet fick utvärderingen en främjande prägel. Jag hade också möjlighet att intervjua representanter för socialtjänsten i olika stadsdelar. När jag avslutningsvis summerar de uppfattningar som fanns omkring projektet vid dess slutförande våren 2011, kunde jag bl a konstatera följande.

Attityderna till projektet nu i efterhand kan delas upp i två delar. I den ena – inställningen till hur projektet genomförts – visade en relativt positiv bild. Projektpersonalen och styrgruppen var i huvudsak nöjda med det arbetsätt som tagits fram för utredning och gemensam bedömning. De var också tillfreds med den omfattande kunskapsöverföring som genomförts och där HUR-materialet förts ut till socialförvaltningarna i staden. Visst hade det funnits problem under resans gång, men projektet hade trots dessa kunnat arbeta fram ett användbart resultat.

Medverkan från de olika myndigheternas sida var dock enligt de tillfrågade av skiftande karaktär. Försäkringskassan gavs mycket beröm, medan inställningen till de övriga av olika skäl fick en omfattande kritik av de tillfrågade. Flera myndigheter – inte minst socialtjänsten i stadsdelarna – tycks ha varit i stort sett oförberedda på att ta emot projektets resultat. Jag kan påstå att en tid på tre år inte har varit tillräcklig för att kunna sörja för en implementering av resultaten.

- ***Att se om projektet nått sina kvantitativa mål vad avser utredning av klienter.***

I slutrapporten redovisar SAMS-projektet att 38 % av de som varit inskrivna för utredning och gemensam bedömning blivit självförsörjande (sex månader efter utskrivning). Ytterligare 30 % hade en pågående rehabiliteringsinsats (SAMS:s slutrapport s17). Resultaten får betraktas som lovande och de visar att det är möjligt att nå framgång med att arbeta intensivt med målgruppen. Något förvånande konstateras också att målgruppen inte är prioriterad hos någon av de deltagande myndigheterna, inte ens hos socialtjänsten.

Jag kan som utvärderare se att projektets arbete med målgruppen uppvisade en allt större målmedvetenhet. Prioritering av de nytilkommande fallen gjordes, vilket gav möjlighet till förhållandevis snabba resultat. Det gav också möjlighet att gripa in tidigt i rehabiliteringskedjan för att förhindra långvariga perioder av försörjningsstöd.

SAMS var ett projekt som på många sätt karaktäriserades av både målmedvetenhet, uppfinningsrikedom och idogt arbete. Det team som bildades utvecklade och förfinade ett arbetssätt som syntes kunna fungera väl. Projektets styrgrupp var stöttande gentemot teamet, men kom så småningom att lida av brist på kontakter och förankring då projektets resultat skulle implementeras i den reguljära verksamheten. Det är nog i och för sig fel att belasta styrgruppen ensamt för bristerna i implementeringen. Det ansvaret faller i första hand på de deltagande myndigheterna. Det förefaller troligt att de brister i samverkansstrukturen som jag kunde konstatera, menligt påverkade implementeringen i negativ riktning. Det fanns inte från början en stabil grund bestående av en gemensam struktur mellan myndigheterna – och den saknas uppenbarligen fortfarande.

Mina råd i detta sammanhang är två. Det ena är att skapa en fungerande samverkansstruktur mellan de deltagande parterna innan ett projekt sätts igång. Det andra är att vid ett så pass omfattande och kostsamt projektet som SAMS – tillämpa någon form av halvtidsavstämning. En sådan kan tjäna två syften. Det ena är att projektet självt får samla sina erfarenheter innan man går vidare. Det andra är att de deltagande myndigheterna tvingas till en avstämning av projektets arbete för att ta ställning till om projektet skall korrigeras eller kanske t o m läggas ner.

Litteratur

Ansökan om projekt: Samverkan om sjukvårdsförsäkrade (SAMS)
(2007-11-14)

Bódis, P, Petersson, Kerstin och Andersson, Ulla ((2008) Uppföljning av återremitterade personer från SAMS under åren 2004 och 2005.

Bódis, Péter (2008) Uppföljning av återremitterade personer från SAMS under åren 2004 och 2005. Malmö stad.

Conrah, Ulf G (2003) "Varför misslyckas samverkan?". I Socionomen 2/2003.

Fitzpatrick, J L & Sanders J R & Worthen B R (2004) *Program Evaluation. Alternative Approaches and Practical Guidelines*. New York, Pearson Education.

Lundquist, Lennart (1987) Implementation steering. An actor-Structure Approach, Lund/Bromley, Studentlitteratur.

Lundquist, Lennart (1992) *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund, Studentlitteratur.

Petersson, Harry (1998) Styrsystem och demokrati. Demokratiaspekter på ett marknadsanalogt system i landstinget Gävleborg. Statsvetenskapliga Institutionen i Lund 1998.

Petersson, Harry & Svensson, Marie (2007) "Medarbetarskap i förändring – ett angeläget projekt som inte blev av" i *Samverkan för friskare arbetsliv i Skåne*. Arbetslivsinstitutet, Länsarbetsnämnden, Kommunförbundet Skåne, Försäkringskassan och Region Skåne, Helsingborg 2007.

Sannerstedt, Anders (1997) "Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken" införd i Rothstein, Bo (red) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm, SNS förlag.

SAMS – Samverkan om sjukvårdsförsäkrade, Årsberättelse 2008.

SAMS – Samverkan om sjukvårdsförsäkrade, Årsberättelse 2009.

SAMS – Samverkan om sjukvårdsförsäkrade, Årsberättelse 2010.

SAMS – Samverkan om sjukvårdsförsäkrade, Slutrapport. 2011.

SAMS . Samverkan om sjukvårdsförsäkrade, Tertialrapport nr 3, sep-dec 2008.

Vedung, Evert (1998) *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund, Studentlitteratur.

et al 2004