



Samverkan i en Finsamprocess

Utvärdering av Stegen, Slutrapport 2012

Rebecka Forssell

Innehåll

Sammanfattning	4
Utvärdering av samverkan i Stegen	5
Inledning	5
Utvärderingsuppdraget	6
Det här är Stegen	8
Organisering av myndigheter	8
Uppsatta mål.....	10
Resultat och analys	11
Måluppfyllelse	11
Samverkansformen.....	13
Framtid för Stegen	15
Slutdiskussion - Vad kan vi lära av Stegen?	17
Referenser	19

Förord

Malmö högskola har sedan 2008 haft i uppdrag att utvärdera Samordningsförbundet Finsam i Malmö och de arbetslivsinriktade rehabiliteringsinsatser som delfinansieras av Finsam. Uppdraget kan kortfattat beskrivas vara att utvärdera samverkan. Utvärderingsarbetets inriktning är och har varit av främjande karaktär. Det vill säga att det mer traditionella kontrollperspektivet på utvärdering har tonats ner något till förmån för ett utvecklingsinriktat och lärande perspektiv på utvärdering. Ett sådant perspektiv ställer i sin tur krav på ett samverkande förhållningssätt från såväl uppdragsgivare som uppdragstagare.

En Finsamprocess innehåller alltid en styrgrupp, bestående av representanter från de fyra myndigheterna där en av parterna står som processägare, samt en processledare, vars syfte är att driva de samverkande processerna. Denna konstellation är i utvärderingsarbetet en kontinuerlig samtalspart och den part som utvärderaren med jämna mellanrum driver lärande processer tillsammans med utifrån bland annat utvärderarens eget insamlade material men också från processledarens rapportering om Finsamprocessens fortlöpande.

Arbetet med utvärderingen av Stegen har genomförts av Rebecka Forssell, projektledare och utvärderare vid Centrum för tillämpad arbetslivsforskning (CTA) Malmö högskola.

Denna utvärderingsrapport är ett sammanfattande resultat av det arbete Rebecka gjort tillsammans med Finsam och Stegen från augusti 2009 till januari 2012.

Anders Wigerfelt
Föreståndare och Docent
Centrum för tillämpad arbetslivsforskning, Malmö högskola

Sammanfattning

Uppdraget att utvärdera Stegen har skett under perioden aug. 2009 till jan. 2012 och har inneburit att undersöka förutsättningar och hinder för samverkan mellan involverade parter. Denna rapport är en slutrapport som beskriver formerna för samverkan, men rapporten har även ett framåtblickande syfte genom att inkludera ett implementeringsperspektiv.

Det empiriska material som samlats in genom intervjuer med deltagare, handläggare från myndigheterna och styrgruppsmedlemmar, tyder på att Stegens arbetstränande insatser tillsammans med coachande samtal hjälper deltagare i en personlig utveckling. De deltagare som kommit till tals i utvärderingen beskriver på olika sätt hur deras motivation att komma vidare i sin rehabilitering har ökat sedan de började på Stegen. Stegen kan betraktas som en mycket bra insats för personer som står långt från arbetsmarknaden. Deltagarna blir uppmärksammande och lyssnade på och personalen på Stegen drivs av ett stort engagemang för att deltagarna ska komma vidare i sin rehabilitering. Gällande samverkan, som är huvudfokus i utvärderingen, har en del problematiseringar gjorts genom utvärderingsarbetet. Bland annat har det uppmärksammats att tillgången på arbetsträningsplatser genom Stegen har varit ett starkt motiv till att ingå i processen. Samverkansbehovet, kan i en del fall beskrivas som underordnat. I Arbetsförmedlingens fall är det samma myndighet som remitterar deltagare och som sedan även tar emot deltagarna, efter insatser på Stegen. För dessa deltagare är det inga andra myndigheter inblandade. Även Försäkringskassan har framhållit att det inte är samverkan som varit det primära för att delta i Stegen, utan för att Stegen är en bra arbetsrehabiliterande insats. En annan aspekt kring samverkan som lyfts fram är att samverkan sker mellan Stegen och respektive myndighet. Detta påverkar självfallet en implementering av Stegen, eftersom organiseringen innebär att det inte byggs upp några långsiktiga och hållbara strukturer mellan myndigheterna. Kontakterna är istället knutna mellan respektive myndighet och Stegen. Stegen är visserligen en process inom Malmö stad, men Stegen är också en temporärt finansierad process. Organiseringen innebär därför att Stegens arbetssätt inte lever vidare utan en ny finansieringskälla. En diskussion om implementering och fortsatt finansiering har varit närvarande sedan Stegen startades, och har drivits av Husie SDF, Malmö stad. Vad som kommer ske med Stegen efter processperioden är fortfarande oklart, men det pågår diskussioner om att Malmö stad tillsammans med FINSAM Malmö kommer att permanentera några FINSAM processer och däribland Stegen.

Utvärdering av samverkan i Stegen

Inledning

Stegen är en process finansierad av FINSAM Malmö. Med process poängterar FINSAM vikten av att betrakta finansieringen av Stegen, och andra FINSAM finansierade processer, som en företeelse utan start och slut. Som något som fortsätter att leva vidare även efter att FINSAMs finansierings upphör. Tanken är att de samverkande myndigheterna ska arbeta in de nya sätten att samarbeta under den period som processen finansieras externt. FINSAM vill se ett långvarigt resultat av de processer som de finansierar. Mot bakgrund av det kommer denna slutrapport ha sitt fokus på vad som sker med Stegen efter att projektmedlen från FINSAM upphör.

Det huvudsakliga fokus i utvärderingsarbetet under de dryga två år som utvärderingen följt Stegen, har varit att studera den samverkan som Stegen är tänkt att generera. Samverkan inom FINSAM syftar till att undvika att personer med behov av samordnade insatser hamnar i en *"gråzon eller rundgång mellan verksamheter samt i långvarig offentlig försörjning"* (Prop. 2002/03:132). Samverkan inom FINSAM handlar även om att undvika sektorisering, som syftar på den offentliga förvaltningens specialisering och ansvarsområden. Enligt Mikael Ottosson, forskare och utvärderare av FINSAM Malmö, är huvudsyftet för FINSAM Malmö och övriga samordningsförbund *"att förbättra individens rörelse mellan olika myndigheter och att förhindra att individer faller mellan stolarna i denna process"* (Ottosson 2011).

Denna rapport syftar till, förutom att summera de framgångar, hinder och resultat som processen genererat de senaste två åren, att diskutera vilka möjligheter Stegen har för att finnas kvar efter att FINSAMs tidsbegränsade finansieringen av Stegen upphör. Rapporten är en slutrapport som binder samman de erfarenheter som har gjorts men som också blickar framåt mot vad som sker efter den avsatta projektperioden.

Tidpunkten för slutrapporteringen är däremot inte densamma som Stegens upphörande. Stegen kommer att fortsätta som process under hela 2012. De slutsatser som dras ska därför betraktas som en del av en diskussion där hinder och möjligheter identifieras.

Utvärderingsuppdraget

Utvärderingen av Stegen som skett mellan perioden aug. 2009 – jan. 2012, har inneburit studier av samverkan på olika nivåer.

Inledningsvis gjordes intervjuer med processägaren och processledaren för Stegen för att fånga in syftet med processen, vad Stegen avser att uppnå med samverkan och hur det ska gå till. Studien återkopplades skriftlig och muntligt till processens styrgrupp.

Därefter gjordes intervjuer med handläggare från Försäkringskassan (FK) och Individ och familjeomsorgen (IoF) i Malmö stad, eftersom samverkan till stor del praktiseras i mötet mellan personal från Stegen och handläggare på de båda myndigheterna. Arbetsförmedlingens (AF) medverkan i Stegen hade inte kommit igång vid tillfället för denna studie, och av den anledningen gjordes inga intervjuer med AF handläggare. Syftet med studien var att identifiera eventuella brister så att Stegen i ett tidigt stadium kunde rätta till sådana. Studien rapporterades till Stegen i en delrapport och diskuterades under ett av Stegens styrgruppsmöten tillsammans med mig som utvärderare.

Därefter gjordes intervjuer med personer ur processens styrgrupp. Medan den förgående studien kan sägas studera hur samverkan produceras, var intervjuerna med styrgruppsmedlemmarna till för att höja blicken och studera vad samverkan kan generera. Vad finns det för behov av att samverka och hur kan det utvecklas? Även detta perspektiv rapporterades tillbaka till Stegen i en delrapport, samt muntligt med styrgruppen utifrån några relevanta frågeställningar.

Nästa steg i utvärderingen var att studera samverkan utifrån ett deltagarperspektiv, detta gjordes genom att intervjua tio personer som tagit del av Stegens insatser. Deltagarna är slutmottagarna av Stegens tjänster, och anledningen till att myndigheterna att samverkar. Genom intervjuerna ställdes frågor om vad deltagarna har för behov av samverkan och om de upplever en förbättring i myndighetskontakten genom sitt deltagande i Stegen. Under intervjuerna diskuterades även vad de anser vara styrkorna med Stegen och vad deltagandet i processen inneburit för dem. Även dessa perspektiv summerades i en delrapport.

För denna föreliggande slutrapport, som bland annat har en implementeringsfokus, har intervjuer återigen gjorts med personer ur Stegens styrgrupp för att fånga processen styrkor och svagheter, samt Stegens möjligheter till implementering.

Utöver intervjuarbete på baseras slutsatserna i denna slutrapport även på deltagande vid Stegens styrgruppsmöten, lärseminarium där utvärderingsresultaten stått i fokus, samt från dokumentation och samtal med bland annat processledaren för Stegen. Under processens två år har jag som utvärderare närvarat vid samtliga av styrgruppsmötena för Stegen, men under våren 2011 upphörde mitt deltagande eftersom styrgruppen ansåg att dess sammansättning borde ses över och att antalet deltagande borde minskas. Diskussionerna från styrgruppsmötena under hösten 2011 har ändå inkluderats i denna rapport, men då utifrån den dokumentation som skett av processledaren.

En process likt Stegen inrymmer självklart flera olika aspekter och kan studeras och värderas olika beroende från vilket perspektiv som Stegen studeras utifrån. Malmö högskolas avtal med FINSAM handlar om att studera samverkan i de processer som utvärderas. Vägledande för mig i utvärderingsarbetet har därför varit att studera hur samverkan praktiseras i Stegen, men också vilka hinder och möjligheter som har kunnat identifieras under processens gång. Utvärderingsarbetet har haft ett kritiskt förhållningssätt och problematiserat samverkan utifrån olika synvinklar i syfte att bidra till en positiv utveckling av Stegen som process. Genom att kontinuerligt återkoppla resultat tillsammans med frågeställningar för styrgruppen att diskutera, har syftet även varit att bidra till ett lärande parallellt med processens genomförande.

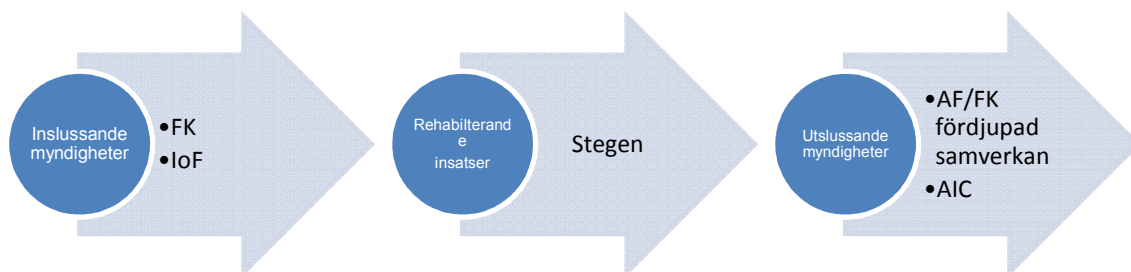
Det här är Stegen

Stegen är en process som erbjuder insatser till personer långt ifrån arbetsmarknaden i syfte att återrehabitera mot arbete. Insatserna som Stegen erbjuder består av arbetsträning vid någon av Stegens olika arbetsstationer (syateljé, kök, trädgårdsverksamhet, datastation) samt djupgående samtal med Stegens socionomer, kontinuerliga uppföljningsträffar med den myndighet som handlägger ärendet och skriftliga utlåtanden. Hur länge en deltagare tar del av Stegens insatser är beroende av vilken myndighet som remitterar. För deltagare från AF och FK är deltagandet begränsat till 10-12 veckor, för deltagare från Malmö stad (IoF) är deltagandet mera flexibelt även om det finns en riktlinje på ca sex månader.

Stegen är inget nytt projekt utan har funnits inom Malmö stad sedan 2006, och har finansierats med medel från bland annat Europeiska socialfonden (ESF). I samband med att Stegen sökte medel från FINSAM gjordes Stegen om till en samverkansprocess och i och med det förändrades även Stegens målgrupp till att inkludera personer inom FKs och AFs upptagningsområde. Tidigare var det kommunen, närmare bestämt Individ och Familjeomsorgen i Husie SDF, som remitterade till Stegen. I samband med att Stegen blev en FINSAM process öppnades även samarbetet upp till att gälla samtliga Individ- och Familjeomsorger i Malmö stad. I myndighetssamverkan har även Arbets- och Integrationscentrum (AIC) och en annan Finsamprocess kallad SAMS deltagit. Samarbetet med AIC avslutades relativt tidigt i processen, bland annat med motiveringen att den målgrupp som Stegen kommit att arbeta med stod längre från arbetsmarknaden än den målgrupp som AIC arbetar med. Samverkan med SAMS avslutades i samband med att SAMS projekttid tog slut i början av 2011.

Organisering av myndigheter

Stegen är alltså en myndighetskonstellation där de ovan nämnda aktörerna ingår eller har ingått. När Stegen startades upp var genomströmning av deltagare tänkt enligt nedan, med stadsdelarna (IoF) och FK som inlussande myndigheter, och AIC och AF/FK i fördjupad samverkan som mottagande. Denna rehabiliteringskedja framgår bland annat av de målsättningar som är formulerade i Stegens processansökan till FINSAM (se vidare sid. 11).



Under Stegens hittills dryga två år som process har genomströmningen och de olika aktörernas roller kommit att förändras en del. En sådan förändring är att AF inte är en aktör som endast finns på mottagarsidan utan remitterar även egna deltagare till Stegen för arbetsträning. AF kom in senare än de andra parterna i samverkan, ca ett år efter att Stegen startat, som en konsekvens av stora omorganiseringar inom den egna myndigheten. När AF påbörjade samarbetet ville även de ha tillgång till arbetsträningsplatser vilket Stegen accepterade.

En annan förändring på "mottagarsidan" är att AIC inte längre finns kvar som en aktiv samverkanspart som deltar i Stegens utveckling via den styrgrupp som är tillsatt. Det framkom i ett relativt tidigt skede att den målgrupp/målgrupper som Stegen arbetar med inte matchar de krav om att deltagaren ska vara "jobready" som AIC ställer på de deltagare som skrivs in hos dem. Med "jobready" menas att deltagaren ska vara så långt framme i sin återgång till arbete att denna står till arbetsmarknadens förfogande. När processansökan för Stegen togs fram riggades processen för en målgrupp som stod närmre arbetsmarknaden än vad Stegen kommit att arbeta med. Flera av de deltagare som remitterats till Stegen har stått långt från arbetsmarknaden, och bland styrgruppsmedlemmarna pratar man om Stegen som ett förrehabiliterings projekt – en första insats för att komma vidare i sin rehabilitering. En anledning till att Stegens målgrupp kan betraktas som mer "svårrehabiliterad" än vad processen en gång riggades för, är att Stegens påbörjade arbete som FINSAM process skedde i ungefärlig tid med att Försäkringskassan verkställde regeringens nya regler om sjukförsäkring. De nya reglerna om sjukförsäkring ställde krav på personer som varit borta från arbetsmarknaden under en lång tid att på nytt få sin arbetsförmåga testad. De första deltagarna från FK som remitterades till Stegen har beskrivits som deltagare långt från

arbetsmarknaden, och många av de insatser som givits inom Stegen har varit grundläggande och av motiverande slag. Att Stegen kommit att arbeta med målgrupper som står längre från arbetsmarknaden än vad som var tänkt från början har givitvis haft följder för hur Stegen har utvecklats men också hur väl de lyckats nå dess kvantitativa målsättningar, vilket ska behandlas senare i rapporten. Det har även visat sig att den ovan tilltänka modellen inte fungerat i full utsträckning. Dels beror detta på att AIC inte längre är en aktiv part. Deltagare från loF går i flera fall tillbaka till loF efter deltagandet i Stegen. På samma sätt fungerar det för AF, som både är remittent och mottagare av sina deltagare. Men detta är den planering som AF deltagarna är tänkt att följa. Den tilltänka rehabiliteringskedjan fungerar heller inte i de fall då deltagarna inte går vidare i sin rehabilitering. Deltagaren går då tillbaka till den myndighet som remitterade ärendet.

Uppsatta mål

I Stegens processansökan till FINSAM har några kvantitativa respektive kvalitativa resultat och effekter formulerats. Även om föreliggande utvärderingen inte är en målutvärdering, kommer resultaten att presenteras för att värdera de resultat som har uppnåtts och lyfta fram var styrkorna respektive svagheter i Stegen ligger. De formulerade målsättningarna ger även en hänvisning till hur Stegen var tänkt att fungera, liksom hur myndighetskontakterna skulle se ut för deltagarna. Målen presenteras nedan i sin helhet, utifrån hur de är formulerade i Stegens processansökan till FINSAM.

Kvantitativa resultat:

För Försäkringskassans deltagare är målet att 80 % ska tillbaka till Försäkringskassans fördjupade samverkan med Arbetsförmedlingen och därefter kunna erbjudas en reguljär praktik via Arbetsförmedlingen.

För stadsdelarnas deltagare är målet att 75 % ska skrivas in på AIC och där kunna erbjudas en praktik. 25 % ska ut till någon form av egen försörjning, via t.ex. arbete, studier eller andra ersättningsformer.

Kvalitativa effekter:

Verksamheten skall öka deltagarens motivation i sökande efter yrkesval, ge ökad medvetenhet om sin egen situation i förhållande till

samhällsutvecklingen samt ge deltagaren insikt om mångfalden av möjligheter på vägen mot arbete.

Verksamheten skall stärka deltagaren socialt samt stärka och höja deltagarens självförtroende, självtillit och självkänsla, höja deltagarens personliga kompetens, ge kvalitetshöjning av tillvaron, skapa och/eller öka motivationen i allmänhet samt ge ökad medvetenhet om sin egen situation och om sig själv i förhållande till andra. Vidare ska verksamheten väcka vilja och stärka förmåga att ta ansvar för sig själv och sina handlingar och sin egen personliga utveckling.

Resultat och analys

Måluppfyllelse

Den statistik om måluppfyllelse som presenteras här är baserad på Stegens resultat för 2011. Det arbete som genomfördes under 2009 – 2010 är alltså inte inkluderat. Detta innebär troligen att måluppfyllelsen är något bättre då den problematik, som en nystartad process ofta får hantera vid en uppstart, inte är inkluderat. Samtidigt visar statistiken Stegens resultat i dagsläget. Då Stegen inte är en statisk process, utan förändras i takt med nya behov eller nya resultat, menar jag att det går att hävda att statistiken från 2011 ger en rättvis bild av hur rehabiliteringskedjan fungerar.

- För FKs deltagare har 49% gått vidare till AF/FK samverkan. 28 % har avbrutit deltagandet i Stegen. 19% har gått tillbaka till FK. 2% gått vidare till AF.
- För loFs deltagare har 36 % gått tillbaka till loF. 27 % gått vidare till utbildning. 1 person gått vidare till AF samt 1 person gått vidare till en annan FINSAM finansierad process.
- För AFs deltagare har 79 % följt sin planering och gått tillbaka till AF. 21 % har avbrutit arbetsträningen.

Genom utvärderingsarbetet har det uppmärksammats att en relativt stor del deltagare går tillbaka till den myndighet som remitterat dem. I en del fall beror det på att deltagaren inte uppfyller de krav som ställs för att gå vidare i rehabiliteringskedjan, så är fallen med FKs deltagare. För AFs deltagare däremot är det inte planerat att de ska gå vidare till en annan

myndighet. Som nämnts är AF både remitterande och mottagande myndighet för dessa deltagare. Gällande loFs deltagare går majoriteten tillbaka till den myndighet som har remitterat dem. I de fall då det är samma myndighet som remitterat ärendet som sedan tar emot dem går det att problematisera samverkansvärdet i Stegen. Är det så att dessa deltagare riskerar att "falla mellan stolarna" som samverkan i FINSAM syftar till att undvika, och är det myndighetsamverkan som dessa deltagare är i behov utav? Till statistiken bör det dock framhållas att även om deltagaren går tillbaka till den myndighet som har remitterat dem, behöver det inte innebära en tillbakagång för individen. För loFs deltagare har de 36% som gått tillbaka till loF gjort det i väntan på en medicinsk/psykiatrisk utredning. Ett behov som framkommit genom att delta i Stegen. Det bör även framhållas att 27 % av loFs deltagare gått vidare till utbildning, vilket ligger i linje med Stegens mål om att 25 % ska ut i egen försörjning.

Bortsett från Stegens mål om att 25 % av deltagarna från loF ska vidare till egen försörjning när Stegen inte upp till de kvantitativa målsättningar som ställts upp i processansökan. Till Stegens försvar bör det framhållas att målsättningar ofta sätts höga, ibland som visioner, vilket påverkar möjligheten att nå upp till dem (Vedung 1998). Mot bakgrund av att Stegen kommit att arbeta med en målgrupp som står längre från arbetsmarknaden än väntat har det inte varit möjligt att nå de resultat som formulerats i processansökan. Som tidigare nämnts är detta bland annat en konsekvens av att Försäkringskassan remitterat deltagare till Stegen som stått mycket långt från arbetsmarknaden. För loF är resultaten svårslästa eftersom deltagarna huvudsakligen var planerade att gå vidare till AIC. Likadant är målsättningarna för AFs deltagare svårbedömda eftersom några mål för dessa inte finns formulerade i processansökan till FINSAM.

Även om deltagarna inte gått vidare i en rehabiliteringskedja såsom projektet är framtaget kan deltagarna mycket väl gått vidare i en personlig utveckling. Om Stegen ska betraktas som ett förrehabiliteringsprojekt, såsom en del personer ur styrgruppen gör, kan det vara rimligt att se personlig utveckling, ökad motivation etc. som ett första steg i riktning mot arbete eller studier. Vad gäller de kvalitativa målsättningarna har Stegen visat på mycket goda resultat. Detta har förmedlats till projektet genom en av utvärderingsrapporterna där några av deltagarna har intervjuats. I studien berättar majoriteten av deltagarna att de upplever sig ha kommit vidare i sin utveckling. De berättar även att de känner sig mera motiverade att komma vidare i sin rehabilitering, att de fått bättre självkänsla. Ett par personer menar att de, efter att ha deltagit i Stegen, anser sig ha kommit tillbaka till den person de var innan han/hon blev sjuk. Några deltagare framhåller behållningen av att de fått nya positiva rutiner, såsom att exempelvis komma upp på morgonen, som en följd av att deltagit i Stegen. Den generella bilden av Stegen, som förmedlas av deltagarna, är ett lugnt

ställe där deltagarna har möjlighet att rehabiliteras utifrån sin egen takt. Stämningen på Stegen beskrivs som "familjär" och "hjärtlig" och där deltagarna känner en stor tilltro till personalen. Stegens kombination av djupgående samtal med arbetsträning kan beskrivas som en mycket bra kombination där Stegen tillförskaffar sig ett helhetsperspektiv av deltagaren som de sedan kan förmedla till den myndighet som handlägger deltagarens ärende.

När styrgruppsmedlemmarna intervjuas i anslutning till denna slutrapport är det en liknande bild som ges på frågan av vad som är den stora behållningen med Stegen. Det som lyfts fram är att Stegen är en verksamhet med goda resultat och ett gott rykte. Där det finns ett gott samarbete mellan Stegen och handläggare vid respektive myndighet samt nöjda deltagare. Flera styrgruppsmedlemmar framhåller även att Stegen är en seriös process som är professionellt skött. Från AF's sida framhålls även att de, genom Stegen, får en möjlighet att testa deltagarnas arbetsförmåga samt att de får en bra återkoppling och dokumentation. Utifrån hur styrgruppsmedlemmarna svarar på frågan om den stora behållningen av Stegen lyfter de, likt deltagarna, fram aspekter som pekar på Stegen som en behandlande och utredande insats.

Samverkansformen

En central del i utvärderingsuppdraget har varit att beskriva samverkan, hur den praktiseras och vilka hinder och möjligheter som finns. Detta för att processen ska ha möjlighet att anpassa verksamheten till resultaten och förbättra de samverkansrutiner som byggs upp. Under processens gång har utvärderingsarbetet lyft fram en del problematiseringar kring samverkan. En sådan aspekt som har uppmärksammats är att samverkan sker mellan Stegen respektive varje myndighet och inte mellan myndigheterna. Med det menas att utbytet mellan aktörerna, loF, FK, AF, är liten då samverkan sker mellan respektive myndighet och Stegen. Stegen är en process som ligger under Malmö stad, på så vis går det att hävda att det sker en samverkan mellan Malmö stad och respektive myndighet. Samtidigt bör det framhållas att Stegen är en temporär process, som ligger utanför den permanenta organiseringen inom Malmö stad, vilket vi ska återkomma till.

Att kontakterna mellan myndigheterna är liten i Stegen beror framförallt på hur processen är riggad. Samverkan är tänkt att ske mellan Stegen och respektive myndighet från början. Som en konsekvens av en "svårrehabiliterad" målgrupp går även en del deltagare tillbaka till den myndighet som haft ärendet från början. Så är fallet med en del deltagare från FK, och så är fallet med flera av loFs deltagare då AIC visade sig vara

fel aktör att ta emot deltagarna. För AFs deltagare är det inte planerat att de ska vidare till en annan myndighet. Vad det har för konsekvenser, att samverkan inte sker mellan myndigheterna, har diskuterats på bland annat de lärseminarier som drivits av utvärderaren. Vad som framhållits där, av styrgruppsmedlemmarna, har bland annat varit att samverkan inte är ett mål i sig, utan ett verktyg för att nå bättre resultat. Samt att Stegen hjälper deltagare vidare till rätt myndighet vid behov. Stegen använder sig då av de kontaktytor som finns upparbetade genom FINSAM samverkan.

Det finns således ingen given definition över hur samverkan ska praktiseras inom FINSAM, eller någon gemensam definition mellan styrgruppsmedlemmarna som samverkan i Stegen kan värderas emot. Däremot kan de samverkansstrukturer som byggts upp problematiseras utifrån de tankar om implementering som Stegen brottas med i samband med att processmedlen från FINSAM upphör. Då samverkan sker mellan Stegen och respektive myndighet skapas nämligen en sårbarhet för att Stegen ska ha långsiktiga effekter. Eftersom Stegen är en temporär process riskeras de samarbetskontakter som byggts upp mellan Stegen och respektive myndighet under de snart tre åren att gå förlorat så vida det inte någon aktör väljer att gå in och finansiera Stegens fortlevnad. Skillnaden, om samverkan skulle byggts upp mellan myndigheterna, är att rutinerna skulle finnas inom de permanenta organisationerna. Samverkan som FINSAM finansierar under de tre åren hade då kunnat ha en mer naturlig implementeringsprocess, där de kontaktytor och samverkansrutiner som byggts upp skulle finnas kvar oavsett fortsatt finansiering. Mer om Stegens möjlighet till fortsatt finansiering kommer att diskuteras under nästa rubrik.

En annan aspekt på samverkan som har uppmärksamats genom utvärderingsarbetet är att det inte är behovet av att samverka som varit det primära för en del myndigheter. Från FKs sida har man framhållit att det är tillgången på arbetsträningsplatser som är det främsta motivet till att ingå i Stegen. Ett liknande behov, tillgång på arbetsträningsplatser, går att uttyda hos AF. AFs deltagandet i Stegen innebär att remittera sina kunder för arbetsträning för att sedan ta emot dem i samma myndighet. Vad det finns för behov bland myndigheterna av att samverka har diskuterats på bland annat lärseminarium, där utvärderingsresultaten stått i centrum. Något gemensamt behov över gemensamma deltagare formulerades inte då, däremot lyftes behållningen fram av att Stegen kan ta kontakt med myndigheter vid behov för att deltagare ska gå vidare i sin rehabilitering.

Även om samverkan i Stegen kan problematiseras utifrån resonemang om långsiktighet, har det skett mycket samarbete mellan Stegen och respektive myndighet. Samtliga parter i styrgruppen menar även att detta samarbete har fungera mycket bra. Stegen har varit mycket flexibel i att möta de behov och förutsättningar som respektive myndighet har haft.

Stegen har kontinuerlig kontakt med den myndighet som har remitterat ärendet under hela deltagarens vistelse i Stegen, och om deltagaren har behov av att komma i kontakt med en annan myndighet tar Stegen kontakt med denna. Den myndighetskontakt som Stegen företrätt för deltagarna beskrivs även med uppskattade ord av de deltagare som kommit till tals i utvärderingen. Deltagarna i studien ger däremot inte uttryck för ett behov av samordning av deras ärende bland myndigheter, inte heller anser de sig ha behov av att ha kontakt med någon annan myndighet än den som har hand om ärendet. Deltagarna i studien menar dock att de deltagarna känner sig lyssnade på då en representant från Stegen är med vid det så kallade trepartsamtalen, där deltagaren, deltagarens handläggare samt deltagarens kontaktperson på Stegen möts. Detta kan i sin tur kopplas samman med Stegens individperspektiv i rehabiliteringen där coacherna söker ett helhetsperspektiv på deltagarens livssituation, men också ett stort personligt engagemang från coacherna att hitta bra lösningar för deltagaren.

Framtid för Stegen

Som nämnts tidigare i denna rapport definieras Stegen som en process och genom det tas avstånd från att Stegen skulle vara ett projekt med ett i förväg definierat start och slut. Att benämna Stegen som process syftar på en långsiktighet i de verksamheter som FINSAM är med och stöttar finansiellt. Då samverkan i huvudsak skett i Stegen mellan respektive myndighet och Stegen förloras den långsiktighet som kan komma av att flera myndigheter bygger in nya rutiner för handläggning inom de egna organisationerna. För att Stegen ska ha långsiktiga effekter krävs därför att det tillkommer nya medel som finansierar verksamheten. Finansieringen kan tänkas komma från processägaren, dvs. Malmö stad – individ och familjeomsorgen i Husie SDF, av de samverkande myndigheterna (FK eller AF) eller genom en fortsatt finansiering från FINSAM.

Att tillförseln av medel till Stegen sker under en temporär period har inneburit att resurser lagts på att diskutera möjligheter till implementering. En av styrgruppsmedlemmarna berättar:

Men det finns svårigheter med att Stegen är ett projekt för det vilar tungt över arbetet. Det präglar även diskussionerna i styrgruppen, att det här är en tillfällig satsning. Jag tror att diskussionerna hade varit annorlunda om det varit en permanent verksamhet. Speciellt nu när vi är inne på sista året.

Det här utvecklingsdrivet stannar upp lite gran, nu är fokus på implementering. Hade det varit en permanent verksamhet tror jag det handlat mera om förbättringsområden, utveckling och så vidare. Det finns inte riktigt tid till det när man har ett tidsbegränsat projekt.

Den myndighet som har drivit frågan om implementering är Malmö stad, dvs. IoF Husie SDF, som även är processägare. FK och AF har i ett tidigt stadium i processen, framhållit att det inte finns några medel för att implementera Stegen.

Det föll på sin egen orimlighet för vi har inga medel, och det har inte Arbetsförmedlingen heller, vi har inga medel i vår budget att avsätta på något sådant. Så löser man inte saken genom att eska pengar inom ramen för Finsam eller att kommunen anser att det är en verksamhet som man kan driva med kommunala medel... Men är det bara med kommunala medel är det inte säkert FK får till gång till dem, det finns några exempel på det där vi inte har tillgång.

Finansieringen av en fortsättning av Stegen har varit en knäckfråga under projektperioden. Att hantera frågan om fortsatt finansiering är heller ingen unik situation för Stegen utan liknande diskussioner har förts i andra FINSAM processer. Eftersom FK och AF deklarerat att de inte har några budgetmässiga utrymmen att finansiera en process som Stegen eller att betala för platser utanför den finansiering som sker via FINSAM, är det projektägaren dvs. Husie SDF (Malmö stad) som har fått dra det stora lasset med att hitta olika möjligheter. Ett förslag som har diskuterats är att Stegen drivs som ett kommunalt projekt där andra stadsdelar får köpa platser. Denna lösning skulle dock kunna innebära att FK och AF avslutar sitt deltagande i processen, då det skulle kräva en annan finansiering (utanför FINSAM samverkan) för att dessa aktörer ska få tillgång till platserna.

Den lösning som är mest aktuell i dagsläget är att Stegen tillsammans med några andra FINSAM processer som avslutas under 2011-2012, permanenteras med medel från bland annat FINSAM. Det är den lösningen som diskuteras mest i dagsläget och som är den mest troliga utgången. Det bör dock poängteras att Stegen avslutas som process först i slutet av 2012, ett knappt år efter denna slutrapportering, och mycket kan hända tills dess. Förslaget, som utreds av en tillsatt analysgrupp under våren 2012, skulle innebära att fem av FINSAMs processer skulle organiseras under "ett tak" i Malmö stads organisation. Hur en sådan lösning skulle se ut är fortfarande under diskussion och utredning. Det skulle kunna innebära att finansieringen kommer att komma från två håll – från Finsam och från Malmö stad. Där Finsam skulle finansiera de delar

som rör samverkan. Det skulle också kunna innebära att det bara är delar av Stegen som implementeras. De fördelar som framhålls av styrgruppsmedlemmarna med den implementeringslösning som diskuteras är att det möjliggör till en ingång för de samverkande myndigheterna att ta kontakt vid behov av bland annat arbetsträning. Förhoppning är därmed att på ett bättre sätt än tidigare kunna matcha individ och insats. Som nackdel framhålls att en av Stegens styrkor är dess småskalighet. Att Stegen lyckas skapa en familjär stämning med nära relationer mellan deltagare och personal, men också mellan deltagare och deltagare. Att Stegen omorganiserar för att ingå i en paraplyorganisation med flera andra samverkansprocesser, skulle kunna innebära att denna småskalighet och familjära stämning som Stegen beskrivs ha, går förlorad.

Vad som kommer ske med Stegen, om verksamheten permanenteras med hjälp av medel från FINSAM eller om Malmö stad hittar en annan lösning, är alltså för tidigt att säga någonting om. Ovanstående stycke syftar främst till att klargöra den diskussion som råder, vilka problemområden som finns gällande finansieringsfrågan samt vilka valmöjligheter som finns till hands.

Slutdiskussion - Vad kan vi lära av Stegen?

Stegen kan i mångt och mycket beskrivas som en mycket bra process utifrån ett deltagarperspektiv. Deltagarna som kommit till tals i studien beskriver hur de fått ett personligt stöd och engagemang som har haft avgörande konsekvenser för deras utveckling. Stegen har inte lyckats fullt ut att få deltagare vidare i sin rehabiliteringskedja i den mån som formulerats i processansökan. Som förklaring hör bland annat att Stegen har kommit att arbeta med en målgrupp som står längre från arbetsmarknaden än som processen varit riggat för. De kvalitativa målsättningarna, att deltagarna ska uppnå ökad motivation i sin väg mot arbete, ökad självkänsla etc. är något som den deltagarstudie som gjorts inom ramen för utvärderingsarbetet, bekräftar. Den samverkan som skett i Stegen kan också beskrivas som problemfri i mångt och mycket. Processledaren för Stegen beskrivs av flera som en välvillig och professionell medarbetare som hittar lösningar till olika situationer.

Stegen kan alltså beskrivas som en verksamhet som producerar mycket bra insatser för individer långt från arbetsmarknaden. Gällande organiseringen av Stegen finns det däremot aspekter som kan problematiseras, vilket har lyfts fram i denna slutrapport samt i ett par av de delrapporter som återkopplats under processens gång. Vad som har

lyfts upp är att det för en del myndigheter inte varit behovet av att samverka om gemensamma deltagare, som så att säga "riskerar att falla mellan stolarna" som styrt myndigheterna till att tacka ja till att ingå i Stegen. Från Försäkringskassans sida är det tillgången till arbetsträningsplatser som varit det främsta behovet, och ett liknande behov går att urskönja från Arbetsförmedlingen. En annan kritisk aspekt är att samverkan inte sker mellan myndigheterna i Stegen, utan mellan Stegen och respektive myndighet. Samverkan mellan AF, FK och IoF är liten. Samverkan definieras av några i Stegens styrgrupp som en verksamhet där det finns kontakter och uppbyggda nätverk som går att ta kontakt med om det finns behov av det hos deltagaren. Stegen utgår alltid från individen, och skapar sig även en grundläggande bild av deltagarens problematik, som gör att Stegen kan hjälpa individen att komma i kontakt med rätt myndighet. Men organiseringen innebär även att det inte byggs upp några långsiktiga och hållbara strukturer mellan myndigheterna utan kontakterna är knutna till respektive myndigheter och Stegen. Detta har så klart konsekvenser för implementeringen, då Stegens arbetssätt inte lever vidare utan en ny finansieringskälla. Utifrån det menar jag att det går ifrågasätta om Stegen bör betraktas som en process eller om det snarare är ett projekt som verkar under en tidsbegränsad period och där en implementeringsprocess, och tillförsel av nya medel, blir nödvändig för att Stegens resultat ska bli långsiktiga.

En lösning som har uppkommit för Stegen fortlevnad är att Stegen tillsammans med några andra processer får fortsatt finansiering av FINSAM samt genom Malmö stad. I intervjuerna framgår att det finns positiva sidor med denna lösning. Vad som framhålls i nuläget är att tillgången till flera processer/insatser under ett tak möjliggör för en mer precis matchning mellan målgrupp och insats. Vad som lyfts fram som hinder för en sådan lösning är att Stegens styrka i att vara en liten verksamhet, med ett familjärt klimat där deltagarna blir sedda och bekräftade, riskerar att förloras. En organisering under ett gemensamt paraply inom Jobb Malmö behöver dock inte nödvändigtvis innebära en geografisk organisering.

Efter att ha följt projektet i ca 2, 5 år och där olika utvärderande insatser har gjorts för att samla empiriskt underlag till slutsatserna, är min bedömning att Stegen är en mycket bra verksamhet för en målgrupp som står långt ifrån arbetsmarknaden och kan även fortsätta att vara det under annan organisering inom Malmö stad. Stegens styrkor är det personliga bemötandet, dess utredande karaktär, dess småskalighet och värme. Det är produktionen av dessa motivationshöjande och rehabiliterande insatser som är Stegens styrkor. Att Stegen är ett samverkansprojekt är något som jag menar har varit sekundärt i projektet. Det går även att problematisera om det är samverkan mellan myndigheter som har varit deltagarnas behov. Utifrån vad som framkommit i utvärderingsarbetet är personerna

som deltagit i Stegen inte alltid personer riskerar ”att falla mellan stolarna”, utan snarare har det visat sig vara personer med behov av grundläggande rehabiliterande insatser. Det har heller inte framkommit bland de myndigheter som deltagit i Stegen att det varit samverkan som varit deras primära behov. Detta talar dock inte emot att Stegen har varit en bra individinriktad och rehabiliterande verksamhet och även kan fortsätta att vara en sådan. Vad för samverkan som deltagarna har behov utav, om de har behov utav det, om samverkan ska ske via en rehabiliteringskedja eller vara behovsstyrt, är dock frågor som Stegen bör fortsätta att fundera över inför en eventuell implementering.

Referenser

Ottosson, Mikael (2011) Myndighetssamverkan i praktiken - Utvärdering av samordningsförbundet Finsam i Malmö.

Proposition 2002/03:132 Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet:
hämtad genom:
http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=37&dok_id=GQ03132.

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