

Slutrapport



EUROPEISKA UNIONEN
Europeiska socialfonden

SAMVERKAN UTAN GRÄNSER

*- en satsning på samverkan mellan myndigheter, näringsliv
och kommuner för att motverka utanförskap*

Följeforskning

2014-10-31



framtidsutbildning

Innehållsförteckning

Inledning	5
Utvärderingsuppdraget och dess genomförande	5
En investering i utveckling speglad genom följeforskning	9
Projektets bakgrund, syfte och målsättningar	14
Projektets bakgrund	14
Projektets syfte och målsättningar	15
Strategier och metoder för att uppnå syfte och målsättningar	19
Strategier och metoder på individnivå	20
Att främja hälsa genom arbetslivsinriktad rehabilitering	20
Samverkan för arbete	21
Bedömning av en individs arbetsförmåga	23
Processen från utanförskap till innanförskap på arbetsmarknaden	24
Deltagargrupperna i projektet	25
Metoder på individnivå i Hässleholm	36
Analys av verksamheten i Hässleholm utifrån en generell modell för arbetsmarknadsintegrering	40
Metoder på individnivå i Kristianstad	41
Analys av verksamheten i Kristianstad utifrån en generell modell för arbetsmarknadsintegrering	51

Strategier och metoder på organisatorisk och strukturell nivå	54
Ett strukturellt perspektiv på samverkan	54
Projektorganisation och samverkansaktörer	57
Databassystemet GW Arbetsmarknad (GWA)	74
Utvärderarnas reflektioner kring arbetet med att uppnå utvecklingsmålen på organisatorisk och strategisk nivå	77
 Resultat, effekter samt påverkansfaktorer på projektets utfall	 83
Resultat, effekter och påverkansfaktorer på organisatorisk och strukturell nivå	84
Utvecklingen av ett databassystem	84
Målgrupper och metodutveckling	85
Utveckling av en bred och bestående samverkan	87
Resultat, effekter och påverkansfaktorer på individnivå	88
Resultat för hela projektet	89
Hässleholm	90
Vilka är de deltagare som avslutats till arbete eller studier i Hässleholm?	91
Kristianstad	93
Vilka är de deltagare som avslutats till arbete eller studier i Kristianstad?	94
 Samhällsekonomisk utvärdering	 97

Inledning



Inledning

Projektet Samverkan utan gränser är ett samverkansprojekt mellan verksamheter i Hässleholms och Kristianstads kommuner som riktat sig till personer i arbetsför ålder, 16-64 år, med behov av aktiva och samordnade insatser från flera myndigheter för att öka möjligheterna till självförsörjning. Projektet har genomförts med stöd från Europeiska socialfonden (ESF) under perioden 2012-02-01 – 2014-12-31 men har haft deltagarverksamhet endast under tiden 2012-09-01 – 2014-06-30.

Projektets huvudfokus har varit att i de två medverkande kommunerna utveckla nya samarbetsformer mellan myndigheter med fokus på två olika delmålgrupper långtidsarbetslösa. I Kristianstad kommun har målgruppen varit långtidsarbetslösa invandrare och i Hässleholms kommun har målgruppen definierats som långtidsarbetslösa som på grund av ohälsa har svårt att ta sig in på arbetsmarknaden.

Projektet har haft som målsättning att förändra och utveckla samverkan på såväl individ-, organisations- som på strukturnivå. Därför har inte bara projektdeltagarna utan också de samverkande aktörerna varit målgrupper för projektverksamhetens aktiviteter.

Utvärderingsuppdraget och dess genomförande

Framtidsutbildning AB erhöll 2012-08-29 uppdraget att utvärdera projektet Samverkan utan gränser. Uppdraget har bestått av följande huvudkomponenter:

- Att genomföra en löpande utvärdering enligt följeforskningsmodellen i enlighet med ansökan. Detta har innefattat såväl att beskriva, värdera och analysera projektets genomförande som att ge återkoppling kring detta till projektaktörerna.
- En andra viktig del i utvärderingen har varit att belysa hur kostnader och intäkter relaterade till målgruppen kan påverkas genom en utvecklad samverkan, vilka effekter detta ger för berörda organisationer samt vilka sammantagna samhällsekonomiska vinster en ökad samverkan kan ge i monetära termer.
- Utvärderingsteamet har förväntats undersöka och ge förslag inom följande fyra områden:
 - » Det socioekonomiska området.
 - » Målgrupperna för samverkan och metodutveckling.
 - » Utvecklingen av ett gemensamt databassystem.
 - » Transnationellt samarbete.
- Dessutom skulle en avslutande utfallsanalys genomföras.

Utvärderingen av projektet har genomförts av ett team av utvärderare under ledning av Johanna Eriksson. Följeforskningsuppdraget har genomförts kontinuerligt med såväl muntlig som skriftlig återföring. En skriftlig delrapport levererades 2013-08-14. I denna beskrevs följeforskningsuppdraget och följeforskarens roll samt redovisades en beskrivning och analys av projektets funktionalitet i relation till projektets fyra övergripande mål. Hela delrapporten redovisas som bilaga 3.

Föreliggande rapport utgör slutlig dokumentation av det genomförda utvärderingsuppdraget. Rapporten är riktad till framförallt följande aktörer:

- Europeiska socialfonden genom ESF-rådet i Sydsverige.
- Projektägaren och projektorganisationen i såväl Hässleholm som Kristianstad.
- Politiker och tjänstemän i de medverkande organisationerna samt övriga organisationer i Skåne Nordost som berörs av samverkan kring projektets målgrupper. Det innebär Region Skåne, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommunerna samt Finsam.
- Temagruppen Integration i arbetslivet.
- Sveriges kommuner och landsting.

Rapporten innehåller förutom detta inledande avsnitt fem delar:

- I den andra delen redovisas och analyseras projektets bakgrund, syfte och målsättningar.
- I den tredje delen beskrivs Europeiska socialfondens intentioner med att investera i utvecklingsprojekt som Samverkan utan gränser. Dessutom beskrivs följeforskarnas roll i projektet.
- I den fjärde delen beskrivs och analyseras de strategier och metoder som projektverksamheten har använt sig av för att uppnå projektets syfte och målsättningar.
- I den femte delen redovisas och analyseras projektets resultat och effekter i fråga om metodutveckling och samverkan på individ-, organisations- och strukturnivå.
- Den sjätte delen utgör redovisning av den samhällsekonomiska utvärderingen som utförts av Payoff AB i Östersund på uppdrag av Framtidsutbildning AB.

Innehållet i respektive del framgår av innehållsförteckningen. De två utvärderingar som Payoff AB har genomfört redovisas i sin helhet som bilaga 1 och 2.

Sammanfattningar av olika avsnitt i denna slutliga följeforskningsrapport återfinns på följande sidor:

- Följeforskarnas analys av strategier och metoder på individnivå, som i huvudsak rör projektets metodutveckling, återfinns på sidorna 40-41 gällande verksamheten i Hässleholm samt sidorna 51-54 gällande verksamheten i Kristianstad.
- Följeforskarnas analys av strategier och metoder på organisations- och strukturnivå, som i huvudsak rör utveckling av samverkan, återfinns på sidorna 77-81.
- Följeforskarnas analys av resultat och effekter på organisations- och strukturnivå återfinns på sidorna 83-87.
- Följeforskarnas beskrivning och analys av resultat och effekter på individnivå återfinns på sidorna 88-95.
- En sammanfattning av de utvärderingar som Payoff har genomfört återfinns på sidorna 97-98. Rapporterna från Payoff innehåller i sig också deras utvärderares sammanfattning av de samhällsekonomiska utvärderingarna i Hässleholm respektive Kristianstad. Läsaren rekommenderas att ta del av rapporterna i sin helhet då de innehåller intressanta ekonomiska uppgifter av värde

för framtida planering av insatser för de målgrupper som projektet Samverkan utan gränser har arbetat med.

Det är Framtidsutbildning ABs förhoppning att hela det material som denna slutliga utvärderingsrapport innehåller ska kunna utgöra viktigt underlag för lärande och utveckling i de verksamheter som samverkat i projektet Samverkan utan gränser och som tänker fortsatt driva utvecklingsprocesser kring metoder och samverkansformer för de i projektet aktuella målgrupperna.



En investering i utveckling speglad genom följeforskning

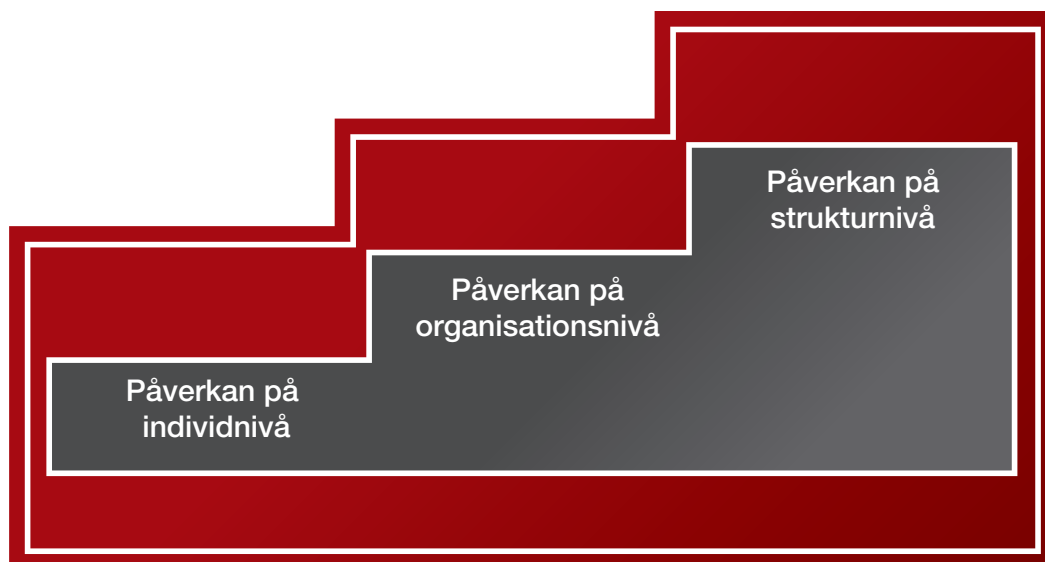
Projektet Samverkan utan gränser har finansierats genom Europeiska socialfonden. Denna är en investeringsfond vars uppdrag är att tillföra medel i utvecklingsprocesser som syftar till att på ett långsiktigt och hållbart sätt förändra arbetsmarknadens inkluderande förutsättningar i en positiv riktning. Idag är allt för många exkluderade från arbetsmarknaden och därmed möjligheten att försörja sig själva.

Europeiska socialfonden bestod under den programperiod (2007-2013) då projektet Samverkan utan gränser bedrevs av två programområden:

- Programområde 1 som riktade sig till personer som är etablerade på arbetsmarknaden men som är i behov av kompetensutveckling för att möta nya krav i arbetslivet.
- Programområde 2 som riktade sig till personer som står utanför arbetsmarknaden och är i behov av insatser för att nå innanförskap i relation till arbetsmarknaden.

Samverkan utan gränser har genomförts med medel inom programområde 2 eftersom huvudmålgruppen har varit långtidsarbetslösa i behov av arbetsintegrerande insatser.

Europeiska socialfonden eftersträvar att genom investeringar i utvecklingsprojekt uppnå förändringar på tre nivåer enligt följande modell:



Projekt inom Socialfonden förväntas vara innovativa och generera mervärden i relation till det huvudproblem som projektet arbetar med. I det fall påverkan på organisatorisk och strukturell nivå åstadkoms i begränsad utsträckning hämmas den långsiktiga och hållbara förändring som fonden ämnar medverka till.

Kopplingen till den strukturella nivån är tydlig i fondens programskrivning:

”Kärnan i regeringens ekonomiska politik och därmed också i arbetsmarknadspolitiken är att skapa förutsättningar för att fler människor tidigare tar steget in på arbetsmarknaden, att fler i arbetsför ålder arbetar och att färre lämnar arbetsmarknaden i förtid.”

I programskrivningen har ett övergripande mål med fonden formulerats enligt följande:

”Ökad tillväxt genom god kompetensförsörjning samt ett ökat arbetskraftsutbud.”

Satsningarna inom programområde 2 bidrar till att den europeiska sysselsättningsstrategins mål uppnås genom att fokusera på följande specificerade målsättningar:

- ”1. Bidra till att kvinnor och män som står långt från arbetsmarknaden utvecklas och kommer i arbete eller närmare arbetsmarknaden samt att kvinnors och mäns möjligheter att arbeta utifrån sina egna förutsättningar vidgas.*
- 2. Bidra till att underlätta ungas etablering i arbetslivet samt förebygga att unga hamnar i utanförskap.*
- 3. Bidra till att underlätta för personer med utländsk bakgrund att etablera sig i arbetslivet.*
- 4. Bidra till att underlätta en återgång till arbete för personer som är eller har varit långtidssjukskrivna.”*

Projektet Samverkan utan gränser har målsättningar som anknyter till samtliga ovan angivna nivåer av förändringsarbete vilket beskrivs och analyseras i denna rapport.

För att utvecklingsprojekten ska få stöd i att förändra och utveckla utifrån en lärprocess i projektet beviljas de också medel till följeforskning. Projektet Samverkan utan gränser har haft tillgång till följeforskning genom Framtidsutbildning AB. Projektet har följts av ett team av utvärderare under ledning av Johanna Eriksson.

I följande avsnitt presenteras information gällande följeforskning som utvärderingsansats samt följeforskarens roll i en utvärdering av ett ESF-finansierat projekt. Detta görs huvudsakligen utifrån en skrift vid namn *Kvalitetssäkring genom lärande utvärdering och följeforskning* skrivet av Göran Brulin och Sven Jansson men även utifrån den projekthandledning gällande uppföljning och utvärdering som ESF-Rådet har upparbetat.

I rapporten *Kvalitetssäkring genom lärande utvärdering och följeforskning* konstaterar författarna följande;

”Strukturfonderna kan liknas vid ett slags riskkapital. Stora belopp satsas av skattebetalarnas pengar på projekt man inte i förväg kan veta om de ger de resultat de säger sig vilja eller kunna uppnå. (...) Tillsammans med de regionala utvecklingsaktörerna och strukturfondspartnerskapen, nationella myndigheter och civilsamhället har de bägge förvaltande myndigheterna i uppgift att se till att politiken för strukturuomvandling och sammanhållning förändrar, förbättrar och förstärker tillväxt- och sysselsättningspolitik. (...) För att kunna bidra till denna utveckling för en växande och jobbskapande union är lärandet en mycket viktig del. (...) Insatserna, projekten och programmen, ska undan för undan utvärderas, erfarenheter återföras och kunskaper skapas hos aktörer på regional, nationell och EU-nivå. Utvärdering för lärande är därför grundläggande fundamentet för att strukturfonderna ska ge ett beständigt bidrag till den regionala tillväxten och sysselsättningskapandet.”

Som citatet ovan speglar ses lärande utvärdering, eller följeforskning som det också benämns, som ett verktyg för att generera lärande. I dokumentet beskrivs vidare att den lärande ansatsen i utvärdering innebär en mer interaktiv form av utvärdering än den traditionella typen av utvärdering.

I dokumentet framgår det vidare tydligt att utvärderingsformen ställer nya krav på utvärderarna som i högre utsträckning förväntas arbeta mer med moment som dialog, återföring, teoriansknytning och omvärldsbevakning. Utvärderaren förväntas vidare skapa underlag för analys och spridning.

Brulin och Jansson poängterar dock vidare att den nya utvärderingsformen även ställer högre krav på de organisationer som driver och/eller medverkar i ett ESF-finansierat projekt;

”Ett lärande arbetssätt förutsätter vilja och förmåga att ta till sig och lära sig. I en organisation måste det finnas intresse och samsyn som gör att olika delar av verksamheten strävar åt samma håll. När erfarenheter och resultat presenteras från utvärderingar och uppföljningar gäller det att veta vem som ansvarar för att ta emot erfarenheterna och resultaten. Vilka beslut och/eller korrigeringar behöver göras utifrån de nyrunna kunskaperna och vilka andra aktörer eller målgrupper behöver involveras?”

I samma rapport redovisas vidare flera slutsatser gällande hur utvärdering har bedrivits tidigare och vad som är önskvärt för framtiden:

- Tidigare utvärderingar har i hög utsträckning fokuserat på utfall och aktiviteter. Ett ökat fokus önskas gällande långsiktiga effekter och lärande i relation till detta.
- Det är i allt för hög grad de lyckade resultaten som offentliggörs. Även mindre lyckade resultat innehåller ett viktigt lärande som bör speglas i genomförandet av utvärderingar.
- Det finns en utvecklingspotential gällande hur utvärderingsresultat används och kommuniceras till omgivande aktörer.

De slutsatser och reflektioner som lyfts av Brulin och Jansson stämmer väl överens med det handledningsdokument som upparbetats av ESF-rådet.

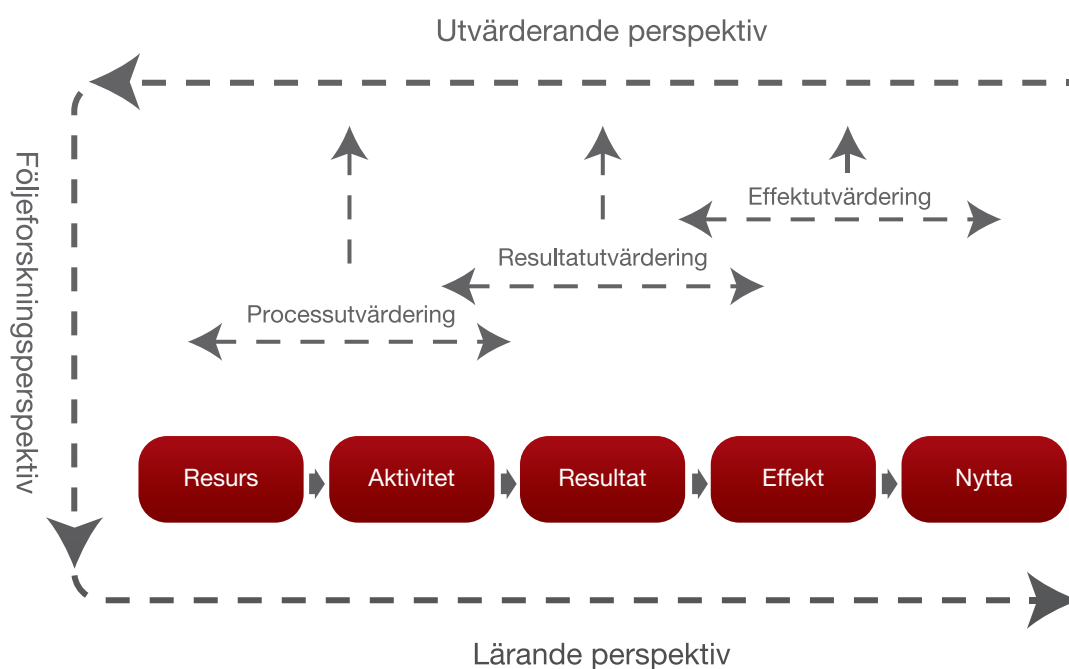
För att utvärderingen ska nå de ambitioner som finns med lärande utvärdering menar Svensson och Brulin i boken *Lärande utvärdering – genom följeforskning* (2011) att utvärderaren behöver anta både en stöttande och en störande roll i relation till projektverksamheten

- Den stöttande rollen innebär att utvärderaren bidrar med information och material som bidrar till projektets lärandeprocess och stöttar de positiva utvecklingsspår som pågår i projektet.
- Den störande rollen innebär att följeforskaren intar en problematiserande roll i syfte att utmana etablerade uppfattningar och antaganden som tas för givna. Detta för att stimulera vidare reflektion och analys.

För att kunna leverera en utvärderingsinsats i enlighet med ovan beskrivning har Framtidsutbildning AB arbetat i enlighet med nedan modell. Utvärderingsuppdraget inleddes 2012-08-29 och slutförs i december 2014. Uppdraget har omfattat såväl process-, resultat- som effektutvärdering. Utvärderingen har bedrivits i enlighet med metodik för lärande utvärdering/följeforskning. Utvärderingsmodellen tydliggörs i nedan redovisad figur.



Lärande Utvärdering



Det utvärderande perspektivet har varit grunden i arbetet och inneburit att utvärderarna samlar in information kring genomförda aktiviteter och utfallet av dessa för att ta tillvara lärdomar och erfarenheter. Följeforskningsperspektivet innebär att utvärderarna har följt projektets utvecklingsprocess och löpande gett återkoppling till projektaktörerna men också att projektets verksamhet har relaterats till en bredare kontext och förankrats i teorier och forskning.

Det lärande perspektivet har syftat till att återföra centrala lärdomar och erfarenheter till projektet och andra relevanta aktörer. Detta har skett såväl muntligt som skriftligt. Den lärande process som initierats genom utvärderingen och genom dialogen med berörda projektaktörer har syftat till att bidra till en hållbar implementering av projektet.

Undertecknad menar att den information som presenterats i aktuellt avsnitt erbjuder en relevant referensram utifrån vilken Framtidsutbildning ABs genomförande av uppdraget att utvärdera Samverkan utan gränser kan förstås.



Projektets bakgrund, syfte och målsättningar

I aktuellt avsnitt presenteras information om projektets intentioner och ambitioner utifrån begreppen bakgrund, syfte och målsättningar då det för att kunna analysera metoder och utfall är av stor vikt att återknyta till varför projektet startades och vilken förändring som ämnades åstadkommas genom genomförandet av projektet Samverkan utan gränser.

Den information som presenteras återfinns i den projektansökan som projektägaren lämnade in till ESF-rådet inför genomförandet av projektets mobiliseringsfas samt den avstämningsrapport som lämnades in till ESF-rådet efter genomförd mobiliseringsfas.

Projektets bakgrund

Den projektansökan som ligger till grund för projektet Samverkan utan gränser upparbetades under 2011 på initiativ av Arbetsmarknadsenheten i Hässleholm. Projektet och dess idé växte till stor del fram genom genomförandet av det ESF-finansierade projektet Samhälle, Utbildning, Språk, Arbete (SUSA) som drevs i Arbetsmarknadsenhetens regi 2009-2012. I projektet SUSA tydliggjordes det att det fanns en betydande målgrupp som hade en livssituation som krävde insatser från flera olika instanser i samhället för att ett utanförskap i relation till arbetsmarknaden skulle kunna brytas.

Vidare tydliggjordes det att den reguljära arbetsmarknaden inte var målet för samtliga individer som deltog i projektet. Istället kunde en skyddad anställning, sjukskrivning eller annan insats vara ett mer lämpligt mål utifrån individernas behov och förutsättningar. Samtidigt hade personal inom Kristianstads kommun identifierat en grupp som behövde andra insatser än de som redan erbjöds i kommunen för att kunna bryta sitt utanförskap i relation till arbetsmarknaden. I den projektansökan som lämnades in till ESF-rådet inför genomförandet av projektet konstaterades följande:

”Kommunerna har tillsammans isolerat en grupp som omfattar cirka 150 personer som idag finns i utanförskap i relation till arbetsmarknaden. Dessa tillhör följande målgrupper:

- *Personer som är långtidsarbetslösa som på grund av ohälsa har svårt att ta sig in på den reguljära arbetsmarknaden.*
- *Långtidsarbetslösa invandrare.”*

Vidare konstaterades följande:

”Båda målgrupperna uppvisar ofta en komplex livssituation som innebär behov av en långtgående individbaserad process som i de flesta fall medför att individen har kontakt eller skulle vara i behov av kontakt med flera offentliga instanser. För att skapa en gynnsam process för individen samtidigt som befintliga resurser används på effektivt sätt krävs en samordning mellan de aktuella insatserna. Det är vår uppfattning att detta inte sker i tillfredsställande utsträckning idag. Detta gäller främst samordningen mellan kommunens insatser och landstingets insatser inom hälso- och sjukvården.

Både vad gäller långtidsarbetslösa med psykisk ohälsa samt långtidsarbetslösa invandrare är risken för ett långvarigt och omfattande utanförskap stort. Då psykisk ohälsa både kan vara ett resultat av och en orsak till social isolering anser vi det vara angeläget att skapa en aktiv tillvaro för dessa grupper som utgörs av insatser riktade mot arbetsmarknaden som genomförs i bred samverkan.”

I avstämningsansökan som lämnades in till ESF-rådet efter genomförd mobiliseringsfas fördjupades problembilden ytterligare då det konstaterades att projektet inte bara kan beakta den individuella nivån utan även behöver beakta organisatoriska och strukturella aspekter:

”Under mobiliseringsfasen har vi kunnat konstatera att myndigheter i många fall arbetar oberoende av varandra, utan att veta vad den andra parten gör, vilket leder till att många människor ’hamnar i kläm’ mellan myndigheterna, när ansvarsfördelningen är otydlig och när den starka sekretessen hindrar att också relevant information mellan myndigheten inte kan föras vidare. Vi har också konstaterat att myndighetsföreträdare inte har samma syn på hur verkligheten ser ut!”

I samma avstämningsrapport konstateras att det huvudproblem som projektägaren och samverkansparterna vill rikta in sig på är samverkan. I rapporten konstateras att samverkan mellan myndigheter och aktiviteter inom dessa organisationer är avgörande för att nå ett innanförskap i relation till arbetsmarknaden för de två målgrupperna.

Det är utifrån ovan redovisade problembild som projektet byggdes och verkar. Ovan redovisade problembild visar vidare inom vilka områden en förändring ämnades genereras utifrån genomförandet av projektet Samverkan utan gränser.

Projektets syfte och målsättningar

I den avstämningsrapport som lämnades in till ESF-rådet konstaterades följande:

”Projektet innebär att Hässleholm kommun i samverkan med Kristianstad kommun ska utveckla nya samarbetsformer för de som kanske står allra längst från arbetsmarknaden.”

Projektverksamheten har i ansökan och i avstämningsrapport till ESF-rådet beskrivit sina målsättningar på tre olika nivåer: strategisk nivå, organisationsnivå samt individnivå.

Projektägaren har formulerat fyra övergripande mål i inlämnad projektansökan. I avstämningsrapporten benämns dessa som strategiska mål. Värt att notera är att det första övergripande målet som presenteras nedan inte finns med i avstämningsrapporten. Undertecknad menar dock att målet bör beaktas i genomförandet av projektet då en samlad ökad kunskap om målgrupperna har stor betydelse för vilka resurser som bör finnas tillgängliga för de båda målgrupperna i respektive kommun.

De övergripande mål som finns för projektverksamheten är enligt ansökan följande:

- Att generera kunskap kring de aktuella målgrupperna för att få en mer komplett bild av de behov och förutsättningar som finns bland kommunens invånare.
- Att utveckla metoder och insatser genom vilka kommunen kan erbjuda kommuninvånarna en mer komplett service.

- Att verka för ett tvärvetenskapligt angreppssätt vad gäller servicen till utsatta grupper i respektive kommun.
- Att lägga grunden för en bred och bestående samverkan mellan aktörer som är viktiga för att bryta gruppernas utanförskap i relation till arbetsmarknaden.

Samverkan isoleras i ansökan som det huvudproblem som projektet ska bearbeta. Till följd av detta formades tre specifika målsättningar i relation till detta:

”Samverkan mellan myndigheter och aktiviteter som ger resultat är avgörande för att gruppen ska nå ett innanförskap på arbetsmarknaden. Denna samverkan har idag stora brister. Målsättningarna som finns för att lösa detta problem är att:

- 1. De olika myndigheterna ska bli medvetna om varandras arbeten för enskilda individer, och på ett bättre sätt utnyttja relevant individinformation. M.a.o. ska myndigheternas handlingsplaner för enskilda individer bli mer samstämmiga.*
- 2. Att skapa tydligare roller och ansvarsfördelning mellan de olika myndigheterna - samtidigt som samarbetet ska stärkas.*
- 3. Samordna de olika myndigheternas/kommunernas aktiviteter för de enskilda individerna, för att på så vis få ett utökat och mer differentierat utbud för den enskilde individen.”*

Värt att notera är att de tre specifika målsättningar som presenterades ovan gällande samverkan kan inordnas under det fjärde redovisade övergripande målet gällande bred och bestående samverkan. De strategiska och organisatoriska utvecklingsmålen överlappar i viss mån varandra. På den organisatoriska nivån har målen konkretiserats på följande sätt:

- De olika myndigheterna ska bli medvetna om varandras arbeten för enskilda individer och på ett bättre sätt utnyttja relevant individinformation som finns hos respektive myndighet. Ett led i att underlätta detta är att ett nytt IT-system ska skapas för att understödja samverkan.
- Myndigheternas handlingsplaner för enskilda individer förväntas bli mer samstämmiga.
- Skapa tydligare roller och ansvarsfördelning mellan de olika myndigheterna - samtidigt som samarbetet ska stärkas.
- Samordna de olika myndigheternas/kommunernas aktiviteter för de enskilda individerna, för att på så vis få ett utökat och mer differentierat utbud för den enskilde individen.

Även om projektaktörerna genom projektet har verkat för förändringar av samverkan på organisatorisk och strukturell nivå så har fokus i verksamheten ändå varit arbetet med de två målgrupperna på individnivån. I ansökan angavs följande mål för det individinriktade arbetet

- Projektdeltagaren ska komma in på arbetsmarknaden och få ett arbete, nå ett innanförskap på arbetsmarknaden och bli självförsörjande.
- Rutiner och strukturer har skapats för samverkan mellan kommun, arbetsförmedling, försäkringskassa, primärvård och näringsliv i syfte att tillsammans stödja deltagaren mot självförsörjning.

- 95 % av deltagarna har en målbild för sin framtid på arbetsmarknaden och en handlingsplan för detta.
- 75 % av deltagarna upplever att de står närmare arbetsmarknaden efter att ha fullföljt projektet.
- 50 % av deltagarna, som har deltagit i projektaktiviteter, har haft praktik på en arbetsplats eller i en förening.

Verksamheten i Kristianstad omformulerade sina mål på individnivå under mobiliseringsfasen enligt följande:

- Deltagaren upplever sig ha fått ökad kunskap om arbetsmarknaden.
- Deltagaren upplever sig ha fått rätt insats vid rätt tillfälle genom samverkan mellan myndigheter.
- Deltagaren upplever sig ha verktyg att nå sin målbild för sin framtid på arbetsmarknaden.
- 100 % av deltagarna ska efter introduktionen ha en målbild för sin framtid på arbetsmarknaden med handlingsplan.
- 95 % av deltagarna använder aktivt språket som ett redskap i sin kommunikation i tal och skrift.
- 95 % av deltagarna kan obehindrat ta sig till en arbetsplats.
- 95 % av deltagarna är trygga i att vara delaktig på en arbetsplats på den reguljära arbetsmarknaden.
- 95 % av deltagarna ska uppleva att de står närmare arbetsmarknaden.
- 30 % av deltagarna ska gå vidare till hel eller delvis självförsörjning.

Betydande resurser har i projektverksamheten använts för lärande aktiviteter i fråga om utveckling av såväl metod som samverkan. Detta lärande har också utförligt dokumenterats både av projektgruppen i Hässleholm och av projektgruppen i Kristianstad. I metoddokumentationen för Hässleholm har syftet med projektet förskjutits från att samverkan i ansökan ansågs vara det viktigaste utvecklingsområdet till att i metoddokumentationen ange att projektet syftar till *"Att utveckla metoder där olika myndigheter har möjlighet att samverka för individanpassade aktiviteter."* Projektets målsättning anges i samma dokumentation vara *"Att arbeta fram metoder och insatser som präglas av individanpassning."*

Förändringarna i projektets sätt att uttrycka sig speglar som framgår av rapporten projektets utveckling. Samverkan utan gränser har utvecklat metoder för att arbeta med de aktuella målgrupperna med en hög grad av individanpassning samt gett samverkansparterna möjlighet att samverka. Bidragen till utvecklingen av samverkan har i hög utsträckning skett genom de aktörer som redan innan projektet har haft en bra samverkan även om projektet Samverkan utan gränser har inneburit viss utveckling av samverkan.

De formuleringar som redovisats ovan gällande projektets syfte och målsättningar sammanfattar vilka intentioner och ambitioner som ryms inom ramen för projektet.



Strategier och metoder för att uppnå syfte och målsättningar

I detta avsnitt beskrivs och analyseras de strategier och arbetsmetoder som projektet har använt. Verksamheternas strategier framgår av verksamhetsplaner, annan projektdokumentation och av de intervjuer som utvärderarna genomfört. Både verksamheten i Hässleholm och i Kristianstad har dokumenterat sina arbetsmetoder, framförallt i individarbetet. I metodavsnittet redovisas beskrivningar och analyser utifrån varje delverksamhet.

Av aktuella organisationsutvecklingstörer framgår att det vanligaste sättet att definiera begreppet strategi på är som ett sätt att uppnå sina mål oavsett om det är en individ, organisation eller struktur som berörs. Strategiska processer innehåller strategiskt tänkande och analys, strategisk formulering och strategiskt genomförande. Det handlar om att utifrån ett antal valmöjligheter identifiera möjliga vägar att nå målet/målen i fråga. När man har analyserat och tänkt igenom en mer eller mindre medveten och uttalad strategi så börjar man formalisera den genom dokumentation som kan kommuniceras till berörda intressenter. Därefter vidtar genomförandet som också innefattar uppföljning och anpassning av strategin utifrån dess funktionalitet i relation till målet/målen.

En metod är enligt Svenska Akademiens Ordbok (SAOB) ett systematiskt, planmässigt, regelbundet tillvägagångssätt för att lösa en teoretisk eller praktisk uppgift i utförandet av ett arbete. Tillvägagångssättet grundas på erfarenhet/praktik. Metoden bör vara dokumenterad så att den är möjlig att verifiera samt använda av annan än den organisation som ursprungligen använt den.

Eftersom projektets målsättningar är inriktade på förändringar på tre nivåer - individnivå, organisationsnivå samt strukturell nivå – så har projektet olika målgrupper. Förändringsarbetet på de olika nivåerna samt gentemot de olika målgrupperna förutsätter också olika strategier och metoder.

Förändring och påverkan på individnivå är inriktad på arbetssökande i två olika delmålgrupper:

- Personer som är långtidsarbetslösa och på grund av ohälsa har svårt att ta sig in på reguljär arbetsmarknad.
- Långtidsarbetslösa invandrare.

I båda de medverkande kommunerna, Hässleholm och Kristianstad, har det på individnivå funnits ett behov av att utveckla kunskapen kring målgruppernas stödbehov och förutsättningar i relation till arbetsmarknaden. Det har vidare funnits behov av att utveckla befintliga arbetsmetoder i kommunerna samt att utveckla nya metoder och insatser för att möta målgruppernas behov och förutsättningar. Att verka för ett tvärvetenskapligt angreppssätt i utvecklingen av metoderna har också varit en målsättning. Målgrupperna som har varit aktuella i projektet uppvisar ofta en komplex livssituation som medför att individerna har kontakt med flera offentliga organisationer parallellt under långa perioder.

För att skapa en gynnsam utvecklingsprocess för individerna samt för att använda befintliga resurser på ett effektivt sätt krävs samordning mellan berörda organisationer och deras insatser. Därför har projektet också som mål att utveckla samverkan. Genom ambitionen att utveckla samverkan inom

den offentliga sektorn blir de samverkande statliga, regionala och kommunala aktörerna en målgrupp i projektet. Eftersom projektet har arbetat i enlighet med den så kallade arbetslinjen med fokus på att deltagarna ska bli självförsörjande är också arbetsgivare en viktig samverkanspart.

Med förändring och påverkan på organisatorisk nivå avses projektaktiviteter/strategier med syfte att dels förändra/påverka de metoder som organisationen använder i de individuella utvecklingsprocesser som de arbetssökande berörda av projektet deltar i samt dels aktiviteter/strategier för att förändra/påverka samverkan med andra offentliga organisationer som projektdeltagarna har kontakt med. Detta förutsätter en medvetenhet om de samverkande myndigheternas uppdrag och möjligheter att samverka. Som påpekats har projektet i sina målsättningar tydligt fokus på att utveckla denna samverkan varför strategierna i fråga om samverkan är viktiga att spegla.

Med förändring/påverkan på strukturell nivå avses bestående strategisk påverkan som ger långsiktiga effekter på projektets huvudsakliga utvecklingsområden, det vill säga metod och samverkan. Detta förutsätter ett strategiskt implementeringsarbete. På den strukturella nivån är det också av vikt vad den samhällsekonomiska utvärderingen visar för resultat.

Beskrivning och analys av strategier och metoder sker utifrån de tre nivåer som projektet Samverkan utan gränser har verkat på. Beskrivning och analys på respektive nivå inleds med en anknytning till en referensram i fråga om evidens och beprövad erfarenhet.

Strategier och metoder på individnivå

Detta delavsnitt inleds med en beskrivning av evidens och beprövade metoder för att bedriva arbetslivsinriktad rehabilitering. Därefter beskrivs deltagargrupperna för projektets individinriktade arbete utifrån den utvärderingsinformation som utvärderarna har haft tillgång till. De strategier och arbetsmetoder som använts i projektverksamheten på respektive ort beskrivs utförligt. Avslutningsvis analyseras dessa arbetsmetoder utifrån en generell modell för individarbete som bygger på den forskning som initialt presenterades. Till viss del är dessa områden också integrerade med varandra.

Att främja hälsa genom arbetslivsinriktad rehabilitering

En viktig del i projektet har, oavsett delmålgrupp, varit att bedriva en arbetslivsinriktad rehabilitering. Det är också i den processen som samverkansaktörerna möts. Därför är det av vikt att analysera detta begrepp samt övergripande beskriva processen för arbetslivsinriktad rehabilitering utifrån evidens och beprövad erfarenhet.

Kerstin Ekberg, professor i arbetslivsinriktad rehabilitering vid Institutionen för Medicin och Hälsa, Linköpings Universitet, definierar begreppet på följande sätt: *"Arbetslivsinriktad rehabilitering används som begrepp för många olika typer av utredningar och åtgärder som underförstått eller uttalat syftar till att främja återgång i arbete för sjukskrivna"* (Socialmedicinsk tidskrift, nr 3/2009).

I en utredning genomförd av Samordningsförbundet Centrum i Göteborg (Sandra Thörnqvist 2017-03-30) särskiljs begreppen rehabilitering respektive habilitering. *"Rehabilitering består av stavelserna re = åter och habil = skicklig, det vill säga att åter bli skicklig. Habilitering å andra sidan innebär att göra skicklig, det vill säga att förvärva ny kunskap eller förmåga och färdigheter"*. Detta särskiljande är en viktig del att

beakta då projektet arbetat både med personer med ohälsoproblem och med personer som befinner sig utanför arbetsmarknaden av andra skäl, till exempel kompetensbrister.

Ekberg pekar på att forskningen inom arbetslivsinriktad rehabilitering hittills i huvudsak haft fokus på människors ohälsa och arbetsoförmåga snarare än på deras resurser och kvarvarande arbetsförmåga.

"Under senare år har dock kunskapen ökat om att återgång i arbete är en mer komplex fråga, att förmågan kan variera över tid och att återgång i arbete är en gradvis framväxande process som påverkas av olika faktorer i olika faser. Ju längre sjukskrivningen varar desto mer betydelsefulla blir andra faktorer än de medicinska. Kunskapen har också ökat om att anpassningar i omgivningen och på arbetsplatsen har betydelse för den faktiska möjligheten att återgå i arbete".

För att kunna ta vara på människors resurser och kvarvarande arbetsförmåga är det av vikt att ha god kunskap om vilka faktorer som främjar utvecklingen av hälsan och tillvaratagandet av arbetsförmågan. Dessutom behövs kunskap och färdigheter kring metoder för arbetsprövning och arbetsutbildning. Detta har funnits i projektverksamheterna både i Hässleholm och i Kristianstad men i fråga om utredningar av deltagarnas arbetsförmåga finns en utvecklingspotential. I båda projektverksamheterna har friskvårds- och hälsoaktiviteter varit viktiga.

Hälsa är ett begrepp som kan definieras på många sätt. Enligt världshälsoorganisationen (WHO) är hälsa *"ett tillstånd av fullständigt fysiskt, psykiskt och socialt välbefinnande"*. Nationella folkhälsokommittén i Sverige definierar hälsofrämjande arbete som *"den process som ger människor möjlighet att öka kontrollen över sin hälsa och befrämja den"*. Enligt Nationella folkhälsokommittén är stress och belastning, socialt stöd och nätverk, arbetssituation, självförtroende, förmåga att ha kontroll över sin tillvaro, hopp samt framtidstro faktorer som kan påverka hälsan.

De nämnda områdena har, som framgår av beskrivningarna av verksamheterna nedan, varit sådana som man har arbetat med.

Samverkan för arbete

Waddell och Burton (2006) konstaterar att *"Arbete är det viktigaste medlet för att få adekvata ekonomiska resurser som möjliggör att man kan vara aktivt delaktig i samhället. Arbete bidrar till viktiga psykosociala behov, identitet, sociala roller och social status, och arbete är bra för de flesta människors hälsa och välbefinnande"*.

Ett problem för projektverksamheterna har varit att kunna realisera den arbetsförmåga som deltagargrupperna har. Av utvärderingsmaterialet framgår att 15-20 procent av deltagarna har kunnat anställas. I samtliga fall har det handlat om att en förutsättning för anställningarna har varit betydande löne- och subventioner till arbetsgivaren. Samtidigt har cirka 10 procent av deltagarna aktualiserats för utredning av rätt till sjukersättning. De redovisade siffrorna tyder på att deltagargruppen kan delas in i tre kategorier avseende sin ställning på arbetsmarknaden. De som genom projektet har kunnat rehabiliteras till en anställning har en arbetsförmåga som är utvecklingsbar medan de som aktualiserats för utredningar av Försäkringskassan med stor sannolikhet saknar arbetsförmåga just nu. Mellangruppen, som utgör 70 – 75 procent av deltagarna har med hög sannolikhet endast en partiell arbetsförmåga. De är därför i stort behov av anpassade anställningar i sociala företag, inom föreningslivet eller i småföretag och av professionellt stöd i form av metoder som Individual Placement and Support.

I Sverige är begreppet rehabilitering starkt förknippat med person och med arbetsförmåga. Insatserna har fokus på att personen i fråga ska kunna återgå i arbete. Thörnqvist menar att

"Grundtanken har länge varit att alla ska kunna delta i och ta del av samhällsgemenskapen. Sedan 1940-talet har rehabilitering varit starkt kopplat till socialförsäkringssystemet". Samverkan mellan olika myndigheter har efterhand blivit allt vanligare, framförallt kring personer med en komplex problematik och kontakt med flera myndigheter samtidigt. Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan i den så kallade rehabiliteringskedjan är i detta avseende central.

I samverkan mellan olika myndigheter används en rad likartade begrepp när man pratar om rehabilitering men det är inte alltid personal hos olika myndigheter lägger samma betydelse i orden. Detta skapar ofta osäkerhet i samverkan. Rehabilitering kan vara medicinsk, social, psykisk eller fysisk enligt Thörnqvist. Inom de olika myndigheterna färgar uppdraget och myndighetskulturen hur man uttrycker sig och vad man anser vara det egna respektive andras ansvar i individernas rehabiliteringsprocesser.

För socialtjänsten är målet med en arbetslivsinriktad rehabilitering att brukaren/klienten ska kunna försörja sig själv. Rehabiliteringsprocessen för den sjukskrivne förväntas leda till att personen i fråga inte längre behöver stöd genom socialförsäkringen. Arbetsförmedlingens mål är att genom olika arbetsmarknadsprogram rusta och matcha den arbetssökande, speciellt på arbetsmarknaden utsatta grupper, så att den arbetssökande kommer in på arbetsmarknaden. Vården står för den medicinska rehabiliteringen.

Av den samhällsekonomiska delen i utvärderingen framgår att projektet Samverkan utan gränser i mycket hög utsträckning har inneburit en ökad självförsörjning för en del av deltagargruppen. Till stor del har den ökade självförsörjningen åstadkommits genom att deltagarna fått del av Arbetsförmedlingens åtgärdsresurser. Arbetsmarknadsenheterna, som har varit de centrala drivkrafterna i projektet har haft rollen att göra det möjligt för Arbetsförmedlingen att använda sina åtgärdsprogram genom att deltagarna på olika sätt har rehabiliterats i en sådan utsträckning att de kunnat komma i fråga för de aktuella åtgärderna.

Medicinsk rehabilitering förutsätter att man har sjukdomen eller skadan under kontroll. Om individen har den medicin och/eller de hjälpmedel som behövs kan hen delta i arbetslivsinriktad rehabilitering samtidigt med en öppenvårdskontakt inom vården om så behövs.

En social rehabilitering kan vara inriktad på att motivera, medverka till drogfrihet, att säkra att hen har ett boende och en i övrigt fungerande daglig tillvaro.

Psykisk rehabilitering innebär att den arbetssökande har tillgång till medicin, terapi eller annan behandling som är nödvändig för att kunna hantera sin sjukdom och ingå i ett arbetssammanhang med eller utan stöd. Fysisk rehabilitering innebär att ha tillgång till medicin, hjälpmedel, träning eller annan behandling för att kunna ingå i ett arbetssammanhang.

Arbetsmarknadsenheter är vana att samarbeta med socialförvaltningar och arbetsförmedlingar varför personalen relativt väl känner till dessa organisationers uppdrag, regelverk och arbetssätt. Det hindrar dock inte att man i respektive organisation till och från är oförstående till den andra organisationens agerande. Som framgår i denna rapport finns, framförallt i Hässleholm, en struktur för att hantera samverkan mellan dessa organisationer samt utbildningsanordnare för Svenska för invandrare. Arbetsmarknadsenheterna har mindre erfarenhet av att samarbeta med Försäkringskassan, primärvården och psykiatrin. Ett av de stora målen i projektet var att ändra på det förhållandet. Detta har dock inte lyckats vilket till stor del berott på att projektet inte ägnat tillräckligt mycket resurser till att uppnå detta mål. I slutskedet av projektet har det dock skett viktiga förändringar i

möjligheterna att samverka kring deltagare i målgruppen genom Region Skånes sjukskrivningsprojekt samt de rehabkoordinatorer som finns inom primärvården. Ingångar till psykiatri har öppnats genom att handläggare på Arbetsmarknadsenheten kan träffa läkare tillsammans med berörd arbetssökande.

Arbetslivsinriktad rehabilitering avser sammantaget att individen ska kunna återgå till arbetslivet och hitta en plats på arbetsmarknaden. Detta utifrån ett arbete som beaktar olika perspektiv på rehabilitering.

Bedömning av en individs arbetsförmåga

World Health Organization (WHO) har gjort en internationell klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa, international classification of functioning, disability and health (ICF). Utifrån denna klassificering bör följande fyra aspekter vara med vid bedömning av arbetsförmåga:

- Individens egen upplevelse av krav.
- De objektiva kraven inom yrket/yrkesområdet.
- Individens egen upplevelse av sin förmåga (intervju).
- Den objektiva förmågan (observation).

Arbetsförmåga innebär utifrån denna referensram individens kapacitet i relation till arbetets krav.

Arbetsplatsen är den viktigaste arenan för att främja arbetsförmågan och möjligheterna till arbete. Därför är samarbete mellan myndigheterna och företagen mycket viktigt. Forskning visar att sjukfrånvaro kan kortas om det finns en kontakt mellan vårdgivare och arbetsplats. Stark evidens finns också för att anpassningar på arbetsplatsen förkortar sjukskrivningar. Med hög sannolikhet gäller de beskrivna förhållandena också personer som inte varit sjukskrivna men frånvarande från arbetsmarknaden under lång tid. Om en person inte har en anställning att återgå till är det synnerligen viktigt att myndigheterna har arbetsprövnings- och arbetsträningsplatser av hög kvalitet att tillgå. Även i detta avseende finns en utvecklingspotential. Projektet Samverkan utan gränser har påvisat att det finns stora grupper av arbetssökande som behöver arbetslivsinriktad rehabilitering och anpassningar i arbetsmiljön på arbetsplatserna för att kunna komma in på arbetsmarknaden. Den samhällsekonomiska utvärderingen har visat att detta är lönsamt för samhället även med relativt blygsamma resultat i fråga om anställningar samt att dessa anställningar är förenade med lönesubventioner.

En rehabiliteringsprocess är en förändringsprocess. Buhmann med flera (2009) har i en studie visat att en rehabiliteringsprocess som skräddarsytt för individen, baserat på en multidisciplinär teambedömning av arbetsförmågan och av hinder i arbets- och livssituationen, ledde till en snabbare återgång i arbete. Utvecklingen av arbetsförmågan sker i ett komplext samspel mellan individ, miljö och uppgift. Dessa faktorer måste passa ihop. Därför är det också viktigt att kartlägga såväl individens förutsättningar som arbetsuppgifterna och arbetsmiljön samt agera för att dessa områden anpassas till varandra på ett lämpligt sätt. Arbetsledare har i detta sammanhang en stor betydelse för att rehabiliteringsprocessen ska bli framgångsrik. Det är inte bara förmågan att arbeta som är central utan också individens motivation att arbeta (Johansson 2007).

Detta stämmer i stor utsträckning överens med de synsätt och arbetssätt som praktiserats i projektet Samverkan utan gränser. Både verksamheten i Kristianstad och i Hässleholm betonar

vikten av helhetssyn, tvärvetenskaplighet samt individuellt anpassade insatser.

Arbetsprövning innebär att man prövar vad som fungerar och hur det fungerar. Detta kan antingen föregås av eller leda till såväl bedömning av arbetsförmågan som arbetsträning. Det senare innefattar den träning som den arbetssökande behöver för att erövra de förmågor som behövs inom ett visst arbetsområde/yrkesområde. Thörnqvist beskriver arbetsträning på följande sätt:

"Ofta ser inte individen fullt ut var det brister och på vilket sätt. Därför ger ofta träningen en fördjupad insikt om hur man behöver och kan gå vidare. Arbetsträning kan behövas under olika lång tid beroende på problemets art, till exempel tidigare drogmissbruk, individens ålder, eller övriga sociala, fysiska och psykiska förhållanden. Träningen är just träning och man har inte något ansvar för till exempel produktionen och ska inte ses som en resurs i personalgruppen eller på arbetsplatsen. Under träningsperioden ska man ha tillgång till en handledare som kan instruera, stötta och observera hur de olika delarna fungerar. Innan träningen görs en bedömning av hur mycket personen förmodas orka och kunna. Oftast börjar man på en lägre nivå och prövar sig därefter stegvis mot en högre belastning".

I detta avseende är individens delaktighet viktig. I Hässleholm har begreppet empowerment utgjort en del i det synsätt som är grunden för hur man arbetar. Enligt informationsmaterial från *Folkhälso-guiden* (Stockholms läns landsting) står begreppet Empowerment för egenmakt, makttagande och delaktighet. *"Det bygger bland annat på tanken att alla människor har kapacitet att definiera sina egna problem och att utveckla handlingsstrategier för att lösa dessa."* Även i verksamheten i Kristianstad har personalen arbetat för att uppnå dessa effekter. Såväl personalen i Hässleholm som i Kristianstad beskriver dock att det kan vara svårt att skapa den önskade delaktigheten när det gäller personer med språksvårigheter.

Forskning (Buhmann med flera) visar att en rehabiliteringsprocess som dynamiskt anpassas under rehabiliteringsprocessen kan vara mer framgångsrik än mer standardiserade program. Om arbetsplatsen inrymmer flexibilitet och anpassningsmöjligheter utgör i regel inte arbete med vissa kvarvarande besvär någon risk utan främjar tvärtom hälsan. I detta avseende visar utvärderingsmaterialet att projektverksamheterna har anpassat sina insatser utifrån deltagargruppernas behov och förutsättningar. En fördel hade dock varit om en större del av rehabiliteringsverksamheten hade kunnat ske ute på en arbetsplats med stöd av professionell rehabiliteringspersonal.

Ekberg påpekar vikten av att arbetsmiljö och hälsofaktorer beaktas i verksamheten: *"Om hälsofrämjande arbete inte ingår i de beslutsfattande processerna och i fördelningen och prioriteringen av resurser inom organisationen riskerar sådana frågor att ignoreras"*. Arbetsintegrerande sociala företag har detta som affärsidé. Enstaka sådana företag har funnits som resurs för projektdeltagarna men detta är ett utvecklingsområde i framtiden eftersom så många i målgruppen endast har partiell arbetsförmåga. Arbetsintegrerande sociala företag kan i högre utsträckning än övriga företag beakta detta eftersom de eftersträvar en arbetsmiljö där varje individ kan arbeta utifrån sina förutsättningar.

Processen från utanförskap till innanförskap på arbetsmarknaden

Young med flera (2005) indelar rehabiliteringsprocessen för återgång i arbete i fyra faser:

1. Sjukskriven och ej i arbete.

2. Återinträde i arbete.
3. Hållbarhet i arbetsförmåga.
4. Fortsatt utveckling och karriär i arbetet.

En viktig uppgift i den första fasen är att fastställa den arbetssökandes funktionsförmåga. I allmänhet avgör den sjukskrivande läkaren i sitt samtal med patienten individens grad av funktions- och arbetsförmåga. Ibland genomförs även en bredare multiprofessionell bedömning inom hälso- och sjukvården. Försäkringskassan genomför ibland en så kallad SASSAM-utredning som syftar till att bedöma vilka hinder och resurser individen har i relation till arbetsförmågan. Arbetsförmedlingen kan också göra utredningar av en persons hinder och resurser men då med avsikten att utröna vilka förutsättningar som finns för att stå till arbetsmarknadens förfogande.

Egentligen utreder myndigheterna förutsättningarna för personen att få del av det resurssystem som var och en förfogar över. Såvida den arbetssökande inte helt saknar arbetsförmåga så förväntas hen lämna respektive myndighetssystem så snart som möjligt. Genom att varje myndighet endast utreder utifrån sitt uppdrag så saknas ofta en helhetsbild av den arbetssökandes förutsättningar för arbete. Det saknas också en långsiktig strategi för återgång i arbete som grundar sig på en helhetsbild av individens resurser och livssituation. Detta är något som projektet Samverkan utan gränser också har konstaterat samt arbetat för att ändra på. En del i detta har varit att utveckla ett gemensamt databas-system, GWA (benämns fortsättningsvis GWA).

En heltäckande professionell bedömning av den arbetssökandes arbetsförmåga och förutsättningar för att stå till arbetsmarknadens förfogande är en grundläggande förutsättning för att kunna lägga upp en kvalitativ strategi för återgång i arbete oavsett om man är sjukskriven eller inte. Forskning visar att bedömning av arbetsförmåga bör utföras av multidisciplinära team enligt Thörnqvist. Utvärderingen visar att båda projektverksamheterna har haft tillgång till arbetsterapeutisk kompetens och kompetens inom socialt arbete. Erfarenheter från en rad andra projektverksamheter visar att det kan vara värdefullt att också ha tillgång till kompetenser i form av läkare, sjukgymnast och arbetspsykolog för att utreda arbetsförmågan.

Deltagargrupperna i projektet

Som påpekats har projektet haft två olika delmålgrupper, en på respektive deltagande ort. Följande källor har varit tillgängliga för utvärderarna i beskrivningen av målgrupperna:

- Synpunkter som framförts av personal och deltagare i intervjuer.
- Statistiska data genererade från projektets rapportering till Statistiska Centralbyrån.
- Enkätundersökningar genomförda både i Hässleholm och i Kristianstad.

Ovan nämnda källor har bidragit med utvärderingsinformation både i fråga om deltagarnas förutsättningar, vilka insatser som erbjudits deltagarna samt vilka resultat som uppnåtts. En del av dessa data redovisas i aktuellt avsnitt medan andra data redovisas och analyseras i avsnittet om resultat, effekter och påverkansfaktorer.

Generellt uppfattar personalen både i Hässleholm och i Kristianstad att deltagarna i projektet har en komplex problematik. I Kristianstad uppfattas tyngden i deltagarnas problematik ha ökat markant i

slutfasen av projektperioden. Dessvärre är tillgången på fakta om deltagargrupperna begränsad. Tillgängliga data redovisas nedan.

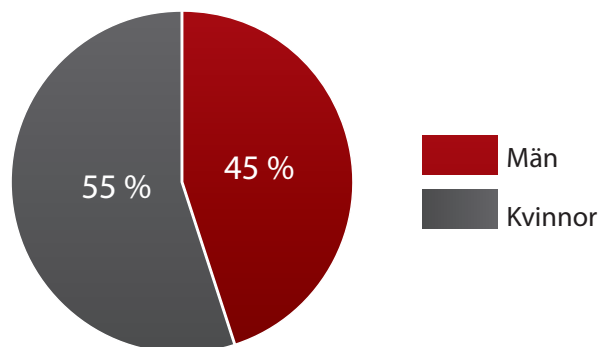
Data redovisade till Statistiska Centralbyrån (SCB)

Projekt finansierade genom Europeiska socialfonden är skyldiga att redovisa vissa uppgifter kring inskrivna deltagare. Dessa uppgifter ger vid sammanställning en uppfattning om volymer, kön, ålder, avslutningsorsaker samt antal deltagartimmar.

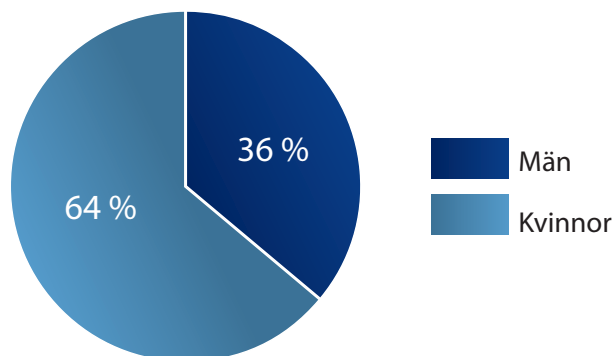
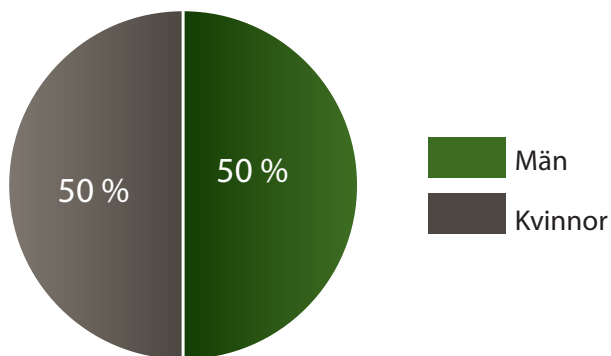
Sammanlagt har 360 unika individer rapporterats till SCB för perioden 2012-09-01 – 2014-06-30.

Av dessa har 216 (60 %) registrerats som deltagare i Hässleholm och 142 (39 %) som deltagare i Kristianstad. 2 personer är registrerade som deltagare på båda orterna (1 %)

Könsmässigt fördelar sig deltagarna, 161 män och 199 kvinnor, som framgår av cirkeldiagrammet till höger:



I Hässleholm är könsfördelningen helt jämn medan det finns en stor övervikt för kvinnor i Kristianstad. Fördelningen i Hässleholm framgår av diagram nedan till vänster medan fördelningen i Kristianstad framgår av diagram nedan till höger.



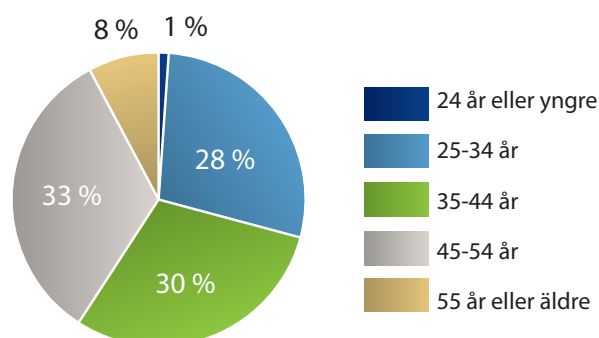
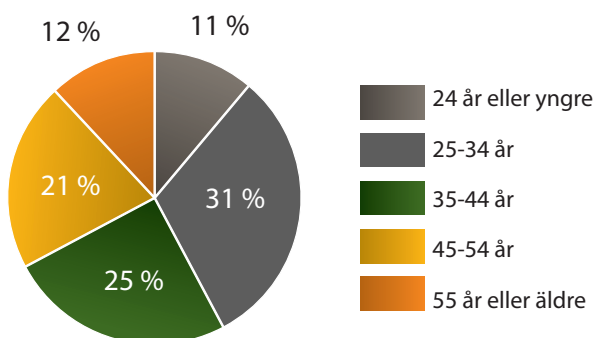
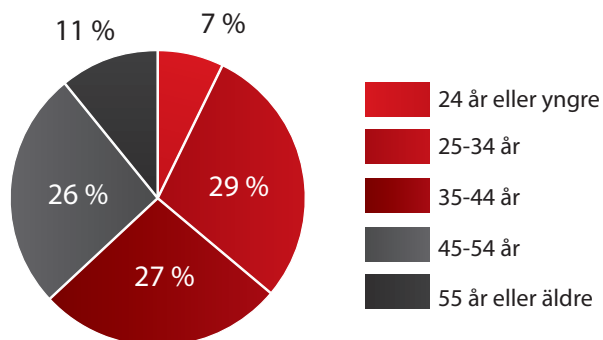
Åldersfördelningen för hela projektet ser ut som följer:

- 24 år eller yngre, 24 personer.
- 25-34 år, 106 personer.
- 35-44 år, 97 personer.
- 45-54 år, 95 personer.
- 55 år eller äldre, 38 personer.

Den procentuella fördelningen för hela projektet framgår av redovisat diagram till höger.

Åldersprofilerna på respektive ort skiljer sig delvis åt vilket framgår av nedan redovisade diagram.

Den åldersmässiga fördelningen i Hässleholm framgår av diagrammet till nedan till vänster och fördelningen i Kristianstad av diagrammet nedan till höger.

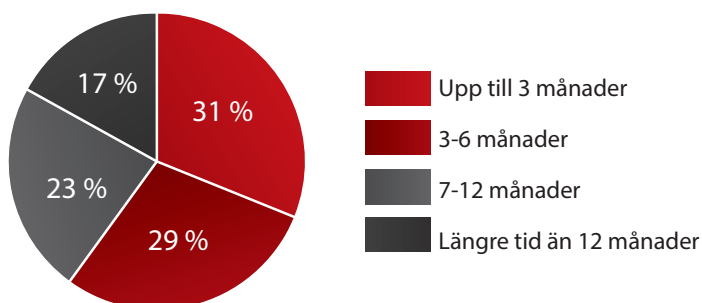


Kristianstad har endast i enstaka fall arbetat med ungdomar medan denna åldersgrupp i Hässleholm utgör en dryg tiondel av samtliga deltagare. Samtidigt har verksamheten i Hässleholm också arbetat med en något större andel personer som är 55 år eller äldre. I Kristianstad har 91 procent av deltagarna varit mellan 25 och 54 år gamla. I Hässleholm är motsvarande siffra 77 procent.

Eftersom båda deltagargrupperna av personalen betraktas innefatta en betydande andel personer med komplex problematik är det intressant att redovisa längden på inskrivningstiderna i projektet.

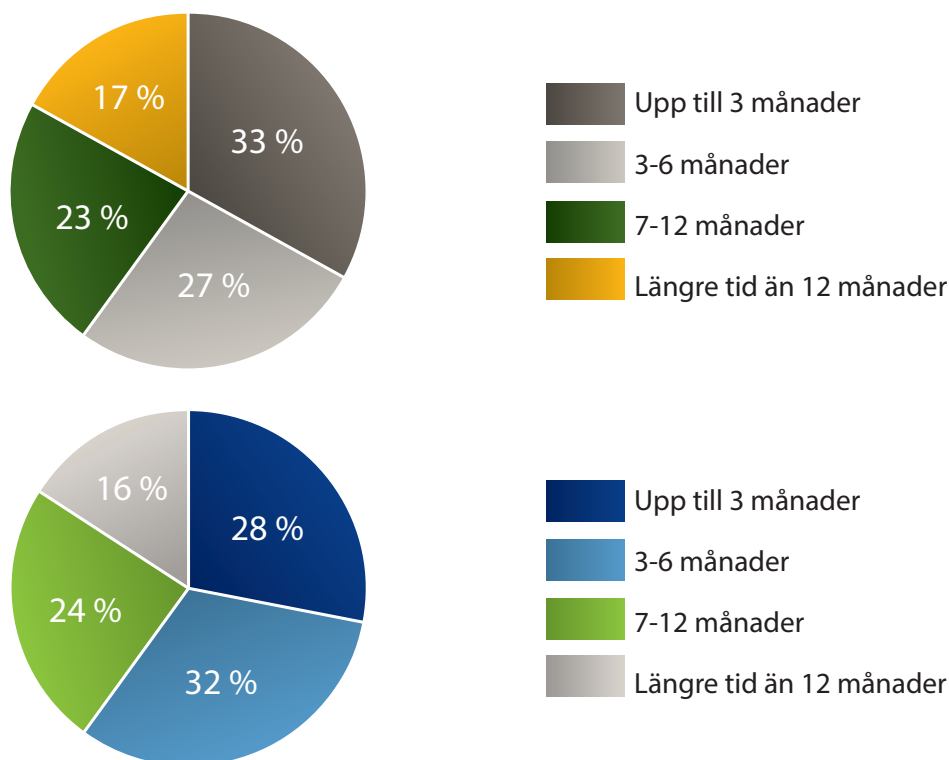
Fördelning efter längd på deltagandet i projektet för hela deltagarpopulationen i antal personer:

- Upp till 3 månader, 112 personer.
- 3-6 månader, 104 personer.
- 7-12 månader, 83 personer.
- Längre tid än 12 månader, 81 personer.



Den procentuella fördelningen framgår av diagrammet till höger.

Nedan diagram visar hur fördelningen sett ut på respektive ort. Hässleholm redovisas först och därefter Kristianstad.



En viktig variabel är också omfattningen i antal timmar som deltagarna deltar per månad. Sett till hela projektet ser detta ut som följer av nedan tabell.

- 2012, i genomsnitt 79 timmar per deltagare.
- Kvartal 1, 2013, i genomsnitt 84 timmar per deltagare.
- Kvartal 2, 2013, i genomsnitt 81 timmar per deltagare.
- Kvartal 3, 2013, i genomsnitt 63 timmar per deltagare.
- Kvartal 4, 2013, i genomsnitt 66 timmar per deltagare.
- Kvartal 1, 2014, i genomsnitt 56 timmar per deltagare.
- Kvartal 2, 2014, i genomsnitt 52 timmar per deltagare.

Nedgången i antal timmar kan antas bero på att personer med mer komplex problematik rekryterats till projektet under den senare delen av genomförandeperioden. Det genomsnittliga antalet deltagartimmar indikerar också att ett betydande antal deltagare inte har full arbetsförmåga.

Data från enkätundersökning i Hässleholm

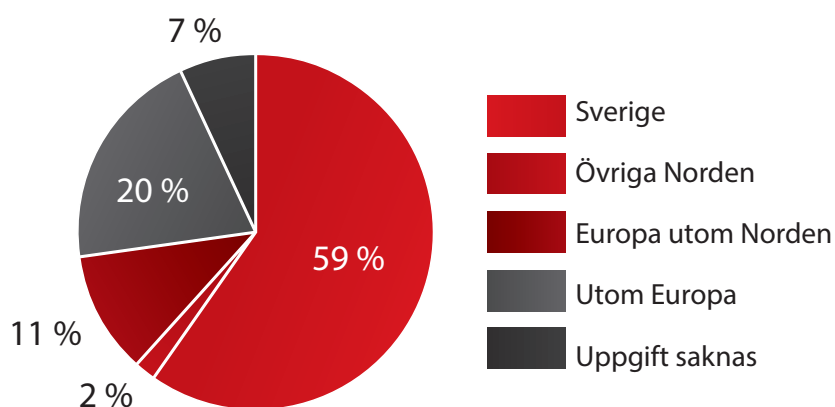
I Hässleholm har projektverksamheten utifrån databassystemet GWA lagt en grund för att beskriva projektdeltagarnas förutsättningar i fråga om bland annat utbildning, arbetslivserfarenhet och hälsa. En brist är dock att inte alla deltagare är kartlagda. Verksamheten i Hässleholm har dock en mer samlad bild av deltagargruppen genom det nämnda databassystemet än i Kristianstad där det saknas

aggregerade data om deltagargruppen. Följande data har hämtats från den enkätundersökning som genomförts i Hässleholm med data från GWA som bas.

Sammanlagt ingår 231 unika individer i enkätundersökningen. Det innebär att det sammanlagt finns 16 personer som ingår i enkätundersökningen som inte är redovisade till Statistiska Centralbyrån (SCB). Samtidigt finns det 8 personer som är rapporterade till SCB men inte ingår i enkätundersökningen. Totalt förekommer således en differens på 24 personer mellan de två urvalen. Vid en jämförelse visar sig dock de två urvalen vara likartade vad gäller kön, ålder och andra jämförbara data mellan de två urvalen varför båda är representativa för den målgrupp som projektet har arbetat med i Hässleholm.

De registrerade deltagarna fördelar sig på födelseland enligt följande:

- Sverige, 137 personer.
- Övriga Norden, 4 personer .
- Europa utom Norden, 26 personer.
- Utom Europa, 47 personer .
- Uppgift saknas, 17 personer.

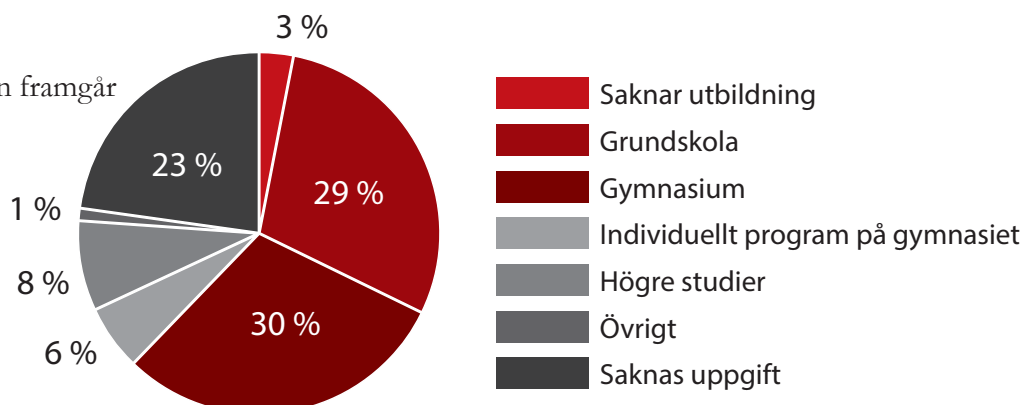


Den procentuella fördelningen framgår av diagrammet. till höger

Huvuddelen av de personer som det saknas uppgift för är födda i ett land utanför Norden. Det betyder att europeiska och utomeuropeiska invandrare utgör 31 – 38 procent.

Uppgifterna om utbildningsbakgrund ser ut som följer:

- Saknar utbildning, 8 personer.
- Grundskola, 67 personer.
- Gymnasium, 69 personer.
- Individuellt program på gymnasiet, 14 personer.
- Högre studier, 18 personer.
- Övrigt, 2 personer.
- Saknas uppgift, 53 personer.

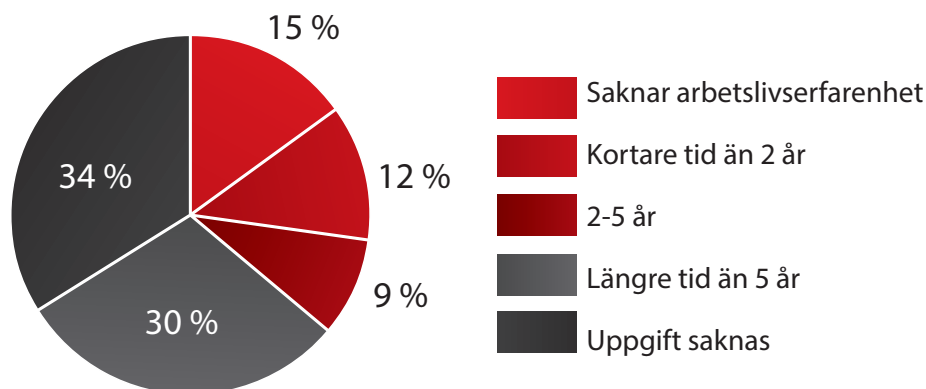


Den procentuella fördelningen framgår av diagrammet till höger.

Det är värt att notera att så stor andel av en väsentlig del i en kartläggning saknas. Dels med tanke på ambitionsnivån i projektets metod och dels med tanke på att man förfogar över ett databaserat informationssystem. Redovisade anledningar är att vissa deltagare snabbt har anvisats vidare från Arbetsmarknadsenhetens rehabavdelning till annan avdelning inom enheten samt att kartläggningen i uppdrag för Arbetsförmedlingen inte förs in i databassystemet.

De som är födda i Sverige eller övriga Norden utgör 141 personer (61 %) och har arbetslivserfarenhet på svensk arbetsmarknad enligt följande:

- Saknar arbetslivserfarenhet, 21 personer.
- Kortare tid än 2 år, 17 personer.
- 2 – 5 år, 13 personer.
- Längre tid än 5 år, 42 personer.
- Uppgift saknas, 48 personer.



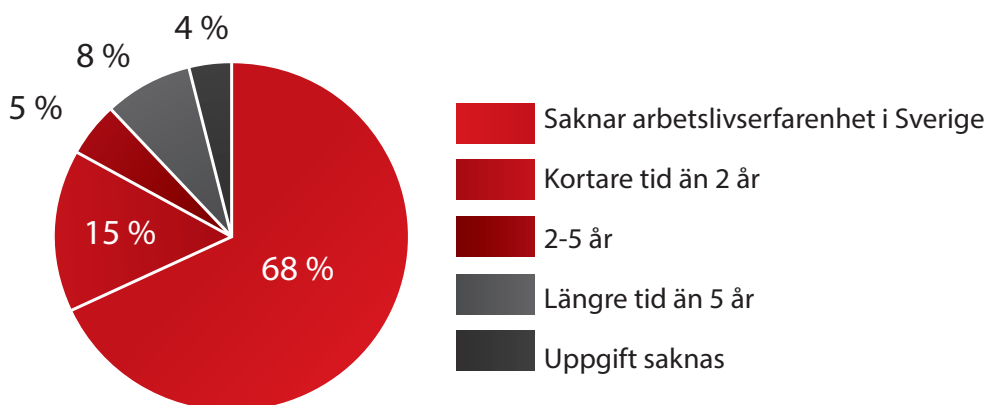
Den procentuella fördelningen framgår av diagrammet ovan.

Inledningsvis noteras att det saknas uppgifter för 34 % av deltagarna vilket indikerar ett mindre intresse för att se bakåt och att dra slutsatser av det. En betydande andel av de som är kartlagda har inte alls någon arbetslivserfarenhet eller en kort sådan.

I huvudsak har arbetslivserfarenheten förvärvats inom service-, omsorgs- och försäljningsarbete, arbete utan krav på särskild yrkesutbildning samt inom process- och maskinoperatörsarbete, transportarbete med mera.

Sammanlagt 73 personer (32 %) har identifierats som födda i ett annat land än de nordiska länderna. De har följande registrerade arbetslivserfarenheter i Sverige:

- Saknar arbetslivserfarenhet i Sverige, 49 personer.
- Kortare tid än 2 år, 11 personer.
- 2 – 5 år, 4 personer.
- Längre tid än 5 år, 6 personer.
- Uppgift saknas, 3 personer.

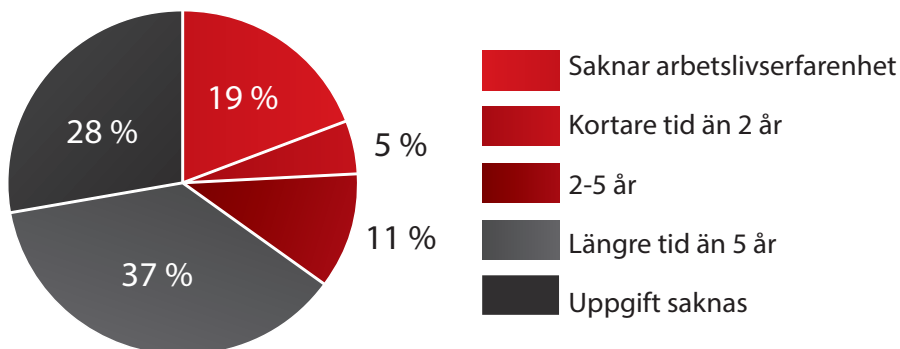


Den procentuella fördelningen framgår av diagrammet ovan.

De flesta deltagare tillhörande gruppen som är födda i ett annat land än de nordiska länderna saknar således erfarenhet av svensk arbetsmarknad eller har endast kortare sådan.

Om man ser till erfarenhet av arbete i annat land än Sverige så ser bilden ut så här:

- Saknar arbetslivserfarenhet, 14 personer.
- Kortare tid än 2 år, 4 personer.
- 2 – 5 år, 8 personer.
- Längre tid än 5 år, 27 personer.
- Uppgift saknas, 20 personer.



Den procentuella fördelningen framgår av diagrammet ovan.

Som framgår saknar en väsentlig andel även arbetslivserfarenhet från hemlandet men en tredjedel har en längre arbetslivserfarenhet med sig. Det saknas uppgifter för en stor andel av deltagarna.

I huvudsak har arbetslivserfarenheten förvärvats inom service-, omsorgs- och försäljningsarbete, arbete utan krav på särskild yrkesutbildning samt hantverksarbete inom byggverksamhet och tillverkning.

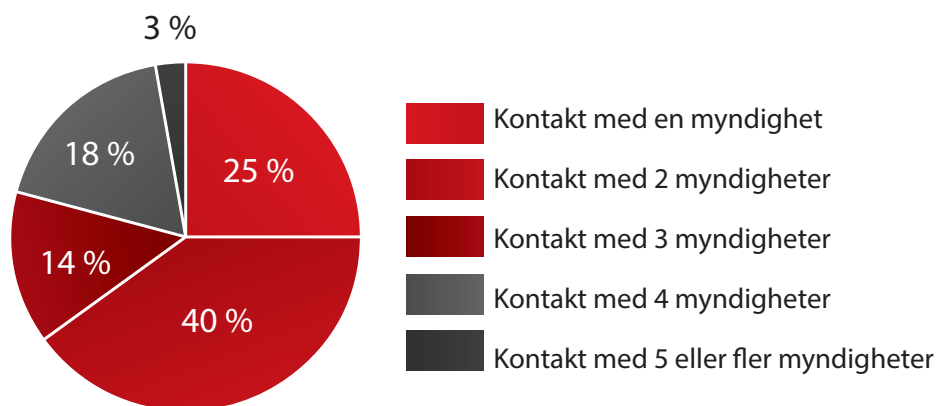
I Hässleholm har fokus legat på att arbeta med personer som har någon form av ohälsa. Följande har identifierats:

- Dokumenterad fysisk ohälsa finns, 79 personer (34 %).
- Dokumenterad psykisk ohälsa finns, 109 personer (47 %).
- Det finns ingen fysisk ohälsa, 80 personer (37 %).
- Det finns ingen psykisk ohälsa, 44 personer (19 %).

Den fysiska hälsan/ohälsan är kartlagd i 81 procent av de individprocesser man arbetat med. Den psykiska hälsan i 66 procent av de individprocesser man arbetat med. Det föreligger dokumenterad både fysisk och psykisk ohälsa hos 25 procent av deltagarna.

De flesta har kontakter med fler än en myndighet. Antal myndighetskontakter framgår av följande tabell:

- Kontakt med en myndighet, 58 personer.
- Kontakt med 2 myndigheter, 93 personer.
- Kontakt med 3 myndigheter, 33 personer.
- Kontakt med 4 myndigheter, 41 personer.
- Kontakt med 5 eller fler myndigheter, 6 personer.

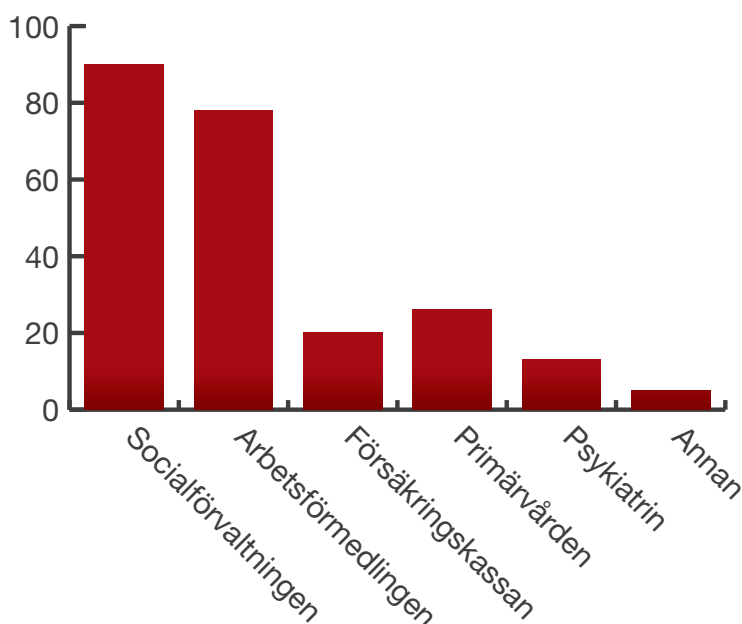


Den procentuella fördelningen framgår av diagrammet ovan.

De redovisade siffrorna indikerar en komplexitet i en betydande andel av de ärenden som projektverksamheten i Hässleholm har arbetat med. Fördelning av myndighetskontakterna i målgruppen ser ut som följer:

- Socialförvaltningen, 209 personer.
- Arbetsförmedlingen, 180 personer.
- Försäkringskassan, 47 personer.
- Primärvården, 61 personer.
- Psykiatri, 30 personer.
- Annan, 11 personer.

Den procentuella fördelningen framgår av diagrammet nedan.



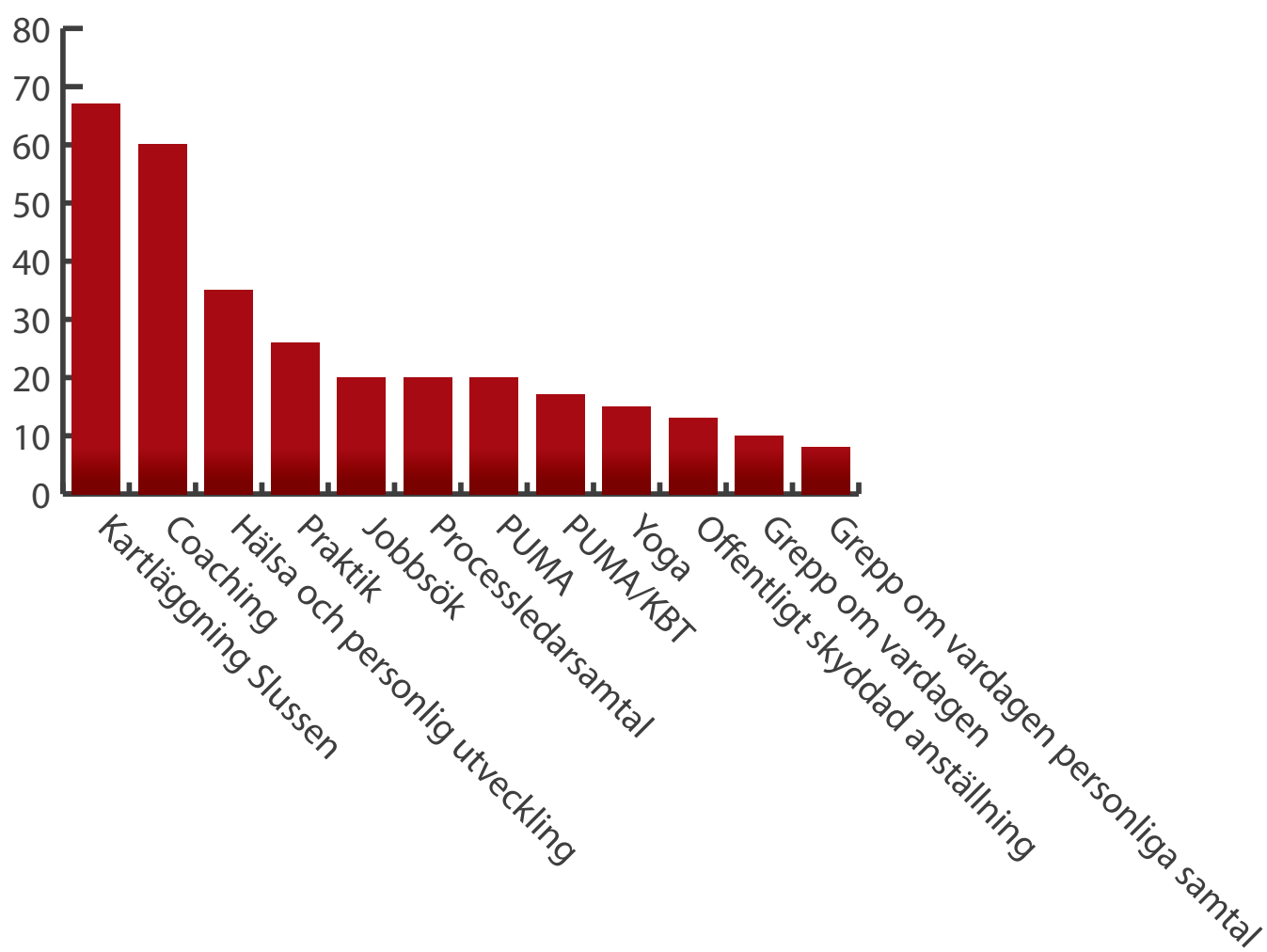
En mycket stor andel av målgruppen har kontakt med såväl Socialförvaltningen som Arbetsförmedlingen. En mindre andel än man kan förvänta sig har kontakter med primärvård och psykiatri med hänsyn tagen till den problembild som anges.

Projektdeltagarna har fått del av följande insatser i projektet:

- Kartläggning Slussen, 155 personer.
- Coaching, 139 personer.
- Hälsa och personlig utveckling, 80 personer.
- Praktik, 60 personer.
- Jobsök, 47 personer.
- Processledarsamtal, 46 personer.
- PUMA, 46 personer.

- PUMA/kbt enskilda samtal, 39 personer.
- Yoga, 34 personer.
- Offentligt skyddad anställning, 30 personer.
- Grepp om vardagen, 24 personer.
- Grepp om vardagen personliga samtal, 18 personer.

Därutöver finns ytterligare ett antal insatser som omfattat mindre delar av deltagargruppen. Insatsernas omfång stämmer inte helt överens med den beskrivna metodiken. Den procentuella fördelningen framgår av nedan redovisat diagram.



Enkät genomförd i Kristianstad

Verksamheten i Kristianstad valde att genomföra en annan typ av enkätundersökning med sina deltagare. Dels förväntades deltagarna fylla i en enkät i början av sin deltagandeprocess för att spegla förväntningar och förutsättningar för deltagandet och dels skulle de fylla i en slutenkät i samband med att de avslutade sitt deltagande i projektet. Sammanlagt har 24 av 142 deltagare (17 %) besvarat startenkäten och 34 av deltagarna (24 %) slutenkäten. Det är en inte helt tillfredsställande representation. Utvärderarna väljer ändå att redovisa delar av resultaten av enkäterna i punktform.

- 62 procent av de svarande i startenkäten menade det inte var de själva som hade gjort valet att delta. När de väl börjat projektet så svarade 75 procent att de gärna ville fortsätta delta.
- 83 procent av de svarande i startenkäten uppger att de har en målsättning med att delta i projektet. I båda enkäterna fick deltagarna svara på hur angeläget det var för dem att skaffa ett jobb. Sammanlagt uppgav 79 procent av de svarande att det var mycket viktigt för dem att kunna skaffa ett arbete.
- Inte alla vet hur man kan skaffa ett arbete. 66 procent svarade att de i hög eller mycket hög utsträckning vet hur man skaffar ett arbete medan 24 procent i liten eller mycket liten utsträckning ansåg sig ha denna kunskap.
- 40 procent av de som besvarat båda enkäterna menade att de har kunskap om den svenska arbetsmarknaden medan 29 procent av de svarande ansåg att de i liten eller mycket liten utsträckning hade sådan kunskap.
- 22 procent ansåg att de pratade bra svenska medan 24 procent inte ansåg sig göra det.
- 70 procent ansåg att de kan ta ett arbete omedelbart.
- 56 procent menade att de mår bra eller mycket bra medan 25 procent uttryckte att de inte mår bra. 33 procent upplever sig i hög/mycket hög utsträckning ha en smärtproblematik. 41 procent upplever sig i hög/mycket hög utsträckning ha sömnproblem.
- 84 procent av de som besvarat startenkäten har upplevt sig ha en tydlig målsättning med att delta.

Deltagar- och personalintervjuer i Kristianstad

Av deltagar- och personalintervjuer i Kristianstad framgår det också att det funnits konkurrens om deltagare med andra projekt. Vid observationer som utvärderarna gjort i verksamheten har det framgått att deltagare regelmässigt kommit för sent och att det också periodvis varit hög frånvaro av olika orsaker. Det har funnits brister i det egna ansvarstagandet för olika uppgifter och aktiviteter. Detta har återspeglats i aktiviteterna vid de besök som gjorts av utvärderarna.

Deltagare som intervjuats har beskrivit att de befunnit sig i ett långvarigt utanförskap och många har varit isolerade. En del av de intervjuade signalerar att de behöver aktiveras. Många av kvinnorna har i huvudsak ägnat sig åt sysslor i hemmet. Många lever i familjer där båda makarna är arbetslösa. Kontakten med arbetsmarknaden i Sverige har varit minimal trots, i många fall, lång tid i Sverige. En del av de intervjuade har tidigare deltagit i aktiviteter anordnade av integrationsenheten, socialtjänsten och Arbetsförmedlingen. Merparten av de som intervjuats har sett det som viktigt för dem att delta i projektet för att få träning i det svenska språket. Detta bedöms av många att vara nyckeln till arbetsmarknaden.

Personalen uppfattar att de största behoven för deltagarna finns beträffande språkutvecklingen och hur samhället fungerar. Ohälsan är dessutom omfattande. De första två områdena har man internt kompetens för men i fråga om ohälsan behövs ett nära samarbete med primärvård och sjukvård. Målgruppen har behov av långsiktiga insatser eftersom de har omfattande behov av att stärka sin kompetens och förbättra sin hälsa. Detta motverkas av de kortsiktiga insatser som utgör huvuddelen av det statliga arbetsmarknadspolitiska programmet. En annan åsikt som framkommit i personalintervjuerna är att *"Deltagarna i projektet har bott i Sverige lång tid. De är oftast bittra och sönderaktiverade då många av dem har gått vidare från aktivitet till aktivitet utan att det har lett till något konstruktivt."*

Många kvinnor anses ha kunskaper som de förvärvat i hushållet men som behöver verifieras i relation till arbetsmarknadens krav. De yngre deltagarna har visat intresse för att arbeta inom vård och omsorg men behöver då utbilda sig. En annan möjlig jobbarena uppfattas vara jordbruket. För att skapa ingångar för deltagarna på arbetsmarknaden har kommunen finansierat ett antal nystartsjobb i offentlig sektor som omfattar ett års anställning.

Deltagare som ingått i den samhällsekonomiska utvärderingen

Kristianstad gjorde ett slumpmässigt urval på 20 deltagare som skulle ingå i den samhällsekonomiska utvärderingen. En person bortföll. För övriga 19 har dels ekonomiska data insamlats i enlighet med beskrivning i det sista avsnittet i denna rapport och dels gjorts korta beskrivningar av dessa personers bakgrund och vilka tidigare insatser de fått del av.

Urvalet består av 6 män och 13 kvinnor. 3 personer saknar utbildning eller har en mycket kort sådan, 11 har grundskoleutbildning eller motsvarande, 4 har gymnasieutbildning och 1 person eftergymnasial utbildning. 17 av de 19 har 1-4 år före projektets start deltagit i omfattande kommunalt finansierade insatser bestående av vägledning, språkstudier, hälsoaktiviteter, informationsaktiviteter samt arbetsmarknadsinriktade aktiviteter. 3 av personerna i urvalet har avslutats till en anställning med löne-subsidier, 9 har överförts till Arbetsförmedlingen för vidare insatser medan 7 fortfarande var aktuella för insatser vid projektets avslut. Uppgifterna bekräftar bilden av omfattande stödbehov trots en hög volym tidigare insatta insatser och att de flesta deltagarna har bott i Sverige en längre tid.

Även om ovan redovisade data är ofullständig så ger de ändå en bra bild av varför verksamheterna i Hässleholm respektive Kristianstad har utformat sina metodiska ansatser i enlighet med följande beskrivningar.

Metoder på individnivå i Hässleholm

I Hässleholm har personalen tillsammans utformat en beskrivning av hur och varför man ”Arbetat fram metoder och insatser som präglas av individanpassning.” Fokus i beskrivningen utgörs av ett antal metoder samt aktiviteter som ska leda till att de individer Arbetsmarknadsenheten arbetar med ska nå självförsörjning. Vägen från aktualisering till utslussning åskådliggörs med figuren ”Möjligheternas träd”.



Av figuren framgår också Arbetsmarknadsenhetens koppling till andra organisationer som den arbetssökande har kontakt med. En administrativ plattform för samverkan både internt och med de externa samverkansaktörerna är datasystemet GWA.

Utformningen av metoder och aktiviteter bygger på ett visst förhållningssätt. Detta antas i figuren delas av andra samverkande organisationer.

Tre delar i *"Möjligheternas träd"* berör både individ- och organisationsnivån. Det är samverkan, förhållningssätt och externa ärendegenomgångar. Dessa områden berörs således både i detta avsnitt och i nästkommande.

Centrala utgångspunkter för arbetet med projektdeltagarna vid Arbetsmarknadsenheten i Hässleholm anges i ovan nämnd dokumentation vara följande:

- Samarbete kring projektdeltagarna med Socialförvaltningens individ- och familjeomsorg (ekonomiskt bistånd), utbildningsanordnare i Svenska för invandrare – T4 Vux, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Region Skåne samt andra kommuner.
- Ett förhållningssätt i mötet med den arbetssökande som präglas av professionalitet, en relation som bidrar till värme, förtroende och ömsesidig respekt, ett pedagogiskt ledarskap, trygghet, delaktighet, respekt och omtanke.
- Medarbetarna förväntas vara engagerade, lyhörda och lösningsorienterade. Verksamheten ska bygga på kunskap, tillgänglighet och nytänkande.
- *"För att kunna bedöma vad en deltagare behöver är det absolut nödvändigt att först försöka förstå hur personen upplever sin situation. Att se människan kräver förutom ett inifrånperspektiv även en helhetsyn. Det innebär att ta hänsyn till hela deltagarens livssituation (psykiska, fysiska och sociala aspekter på livet)."*

Begreppet Empowerment är centralt för såväl personalens förhållningssätt som inriktningen och uppbyggnaden av olika aktiviteter. Följande huvudsakliga metoder anges i metoddokumentationen vara aktuella i individarbetet:

- GWA – verksamhetens databas med flera funktioner.
- Slussen – vägen in i verksamheten, kartläggning samt identifiering av lämpliga aktiviteter.
- Hälsa och personlig utveckling – ett sätt att initiera en personlig utvecklingsprocess.
- Processledare – roll och ansvarområden.
- Interna ärendegenomgångar.
- Ärendegenomgångar med externa parter.

GWA berörs i huvudsak i avsnittet om organisationsutveckling eftersom det framförallt är ett centralt verktyg för att understödja dels den interna ärendehanteringsprocessen och dels för att understödja samverkansprocessen mellan de aktörer som ger stöd/service i olika former till projektets målgrupp. Internt dokumenteras enligt uppgift allt kring deltagarna i systemet. Det betyder att de som har kontakt med en viss projektdeltagare har viss bakgrundsinformation från remittenten, möjlighet att fördjupa kunskapen om den enskildes behov och förutsättningar i relation till livssituationen genom samtal med individen själv och inhämtande av information från samverkanspartners som projektdeltagaren också har kontakt med.

Slussen är en beteckning för *"En antagnings- och anmälningsfunktion mellan myndigheter och den plats där deltagaren befinner sig i väntan på aktivitet."* Slussverksamhetens syfte uttrycks vara att *"Vara den som*

hjälper till att ta ut kompassriktningen utefter individens behov och insamlandet av tidigare insatser.”

Slussens målsättning är enligt metoddokumentet att *”Utifrån individens behov få möjlig åtgärd av rätt insatser på Arbetsmarknadsenheten och/eller annan myndighet.”*

I metodhandboken har de olika stegen i processen noga angivits. Det viktigaste resultatet av verksamheten i slussen för individen ska, som undertecknad tolkar det, vara att en kartläggning har gjorts. Den ska innehålla två delar, en nulägesanalys och en målsättningsanalys, och utmynna i en personlig utvecklingsplan. En viktig del i kartläggningen är att utbildningsledare i slussen genomför ett KASAM-test. Testet utgår från professor Aaron Antonovskys begrepp Känsla Av SAMmanhang vilket innefattar de tre delkomponenterna begriplighet, hanterbarhet och meningsfullhet.

Projektdeltagaren skriver antingen själv sin utvecklingsplan eller får stöd i skrivandet av personal. Nulägesanalys, målanalys och utvecklingsplan processas fram med stöd av gruppdiskussioner, hemuppgifter och enskilda samtal. Ämnen som tas upp i nulägesanalysen är motivation, självkänsla, självförtroende, egenskaper, färdigheter, proaktivt förhållningssätt, roller, hinder och hälsa. Inom ramen för målanalysen görs intressetest och karriärtest. Dessutom diskuteras deltagarens referensram i fråga om arbete.

Huvudmålsättningen är att deltagarna själva ska skriva sin plan men detta fungerar inte i alla fall av olika orsaker. Den färdiga utvecklingsplanen överlämnas till respektive processledare i den avdelning inom Arbetsmarknadsenheten dit deltagaren anvisas. Det finns tre olika avdelningar: Arbetsmarknad, Integration och Arbetslivsinriktad rehabilitering.

Processledaren har en central roll både i individprocessen och i samverkan med andra aktörer. Denne har regelbundna coachningssamtal med projektdeltagaren som syftar till att denne tar ansvar för och är delaktig i sin utvecklingsprocess. Processledaren är den som förväntas ha *”överblick över nuläget, det önskade läge dit projektdeltagaren strävar samt hur vägen dit ser ut”*. Man skulle kunna säga att processledaren är ett stöd för projektdeltagaren dels i den egna utvecklingsprocessen och dels i kontakterna med andra aktörer som deltagaren behöver stöd från. Rollen liknar den som en case manager har inom vården när det gäller att samordna insatser för personer med allvarliga psykiska funktionshinder. Det är den koordinerande funktionen med ansvar för att utredning, planering och adekvata insatser genomförs som är det centrala.

Individen utvecklar sin kompetens och sina förmågor under tiden i projektet genom att delta i olika rustande aktiviteter. Följande aktiviteter finns att tillgå i verksamheten och beskrivs som följer i projektets metodbeskrivning:

- *”PUMA – psykoedukation och medveten närvaro i samspel med individuella samtal i kbt-anda.*
- *Grepp om vardagen – ett klientcentrerat sätt att lägga livspussel med fokus på aktivitet och empowerment.*
- *Medicinsk yoga/mediyoga.*
- *Friskvård.*
- *Praktikmatchning – individuellt anpassad praktik.*
- *Övriga aktiviteter: datorn som redskap, jobbsök, orienteringsutbildningar i lokalvård och restaurangservice samt information om arbetsliv och samhälle.”*

Innehåll och utformning av aktiviteterna framgår av projektets metoddokumentation som kan beställas från Arbetsmarknadsenheterna i Hässleholm och Kristianstad. De aktuella aktiviteterna har utvecklats under ett antal år. Aktiviteterna bidrar till att deltagaren kan skapa insikt i sina

förutsättningar i relation till arbetsmarknaden och har ett tydligt hälsoförstärkande fokus. I aktiviteten *"Grepp om vardagen"* ges deltagarna *"insikt om sina egna roller, kunna se sina egna aktivitetsmönster, hur aktivitetsbalansen ser ut, vilken aktivitetshistoria deltagaren har samt vilka värderingar och intressen som finns"*. I kursen får deltagarna också lära sig mer om områden som sömnvanor, att hantera stress, smärta med mera. Genom att ta till sig kunskap om olika verktyg för att hantera sin livssituation kan deltagaren förändra denna. Friskvård är en viktig del i aktivitetsutbudet. Deltagarna får möjlighet att träna utifrån ett specialanpassat träningsprogram med stöd av projektets hälsopedagog.

De stärkande aktiviteterna kan om förutsättningar finns utmynna i praktikmatchning. Projektet har en tydlig arbetslinje. Vid genomläsning av praktikaktiviteten saknar utvärderarna det som finns i beskrivningen av de andra momenten – en tydlighet kring varför aktiviteten är viktig och hur den kan påverka den enskildes förutsättningar. Beskrivningen av praktikmatchningen utgörs istället till stor del av en uppräknings av regler och hur individen bör förhålla sig i olika situationer. Det framgår dock att platser finns för arbetsträning, utveckling av den sociala kompetensen samt för att lära/öva det svenska språket. Under den period som projektet pågått har också Hässleholms kommun fattat beslut om att bekosta 20 visstidsanställningar som offentligt skyddade anställningar (OSA) för deltagare med psykologiskt eller socialmedicinskt funktionshinder. Som framgår av resultatredovisningen har dessa anställningar utgjort en väsentlig del av projektets resultat i fråga om anställningar.

Utöver detta genomförs olika praktikprojekt i samarbete med företag och föreningsliv.

Det finns också andra aktiviteter på Arbetsmarknadsenheten som deltagarna har kunnat delta i. Dessa är:

- Datorn som redskap.
- Jobbsök.
- Orienteringsutbildningar lokalvård, restaurangservice samt truck och lager.
- Information om arbetsliv och samhälle i första hand för deltagare med invandrarbakgrund.

Individens väg till självförsörjning kvalitetssäkras genom täta uppföljningar. Det sker dels genom en ärendegenomgång varje vecka internt och dels genom en ärendegenomgång med externa parter en gång per månad.

Syftet med ärendegenomgångarna uppges vara att *"Vara ett rådgivande och beslutsfattande forum för individens bästa."* Ärendegenomgångarna ska också höja effektiviteten och säkra måluppfyllelsen. Ärendegenomgångarna ger möjlighet till information, samspel och beslut. Ärendegenomgångar med externa samverkansparter rör gemensamma beslut kring handlingsplanen och liknande. De som närvarar är representanter för Arbetsmarknadsenheten, Arbetsförmedlingen, Socialförvaltningen och Svenska för invandrare (Sfi).

Analys av verksamheten i Hässleholm utifrån en generell modell för arbetsmarknadsintegrering

Den struktur för ärendeprocessen som byggts upp på Arbetsmarknadsenheten är likartad en rad andra liknande verksamheters sätt att strukturera processen som utvärderarna kommit i kontakt med genom Europeiska socialfonden. Utvärderarna identifierar fem faser i processen enligt nedan modell. I varje fas stöds arbetet av vissa arbetsmetoder och aktiviteter.



En gemensam slutsats som många projektverksamheter inom Socialfonden har dragit är vikten av en helhetssyn i arbetet med deltagare som har en komplicerad problematik. För att kunna generera en helhetssyn på en individs livssituation så behövs flera perspektiv: tillbakablick, nuläge och framtid. Av denna anledning behövs en kartläggning av den arbetssökandes tidigare, samtida och framtida behov, vilka insatser som genomförts samt vilka resultat de gett. Det finns dessutom behov av en tvärvetenskaplig kompetens som tillsammans kan bistå den arbetssökande i rehabiliteringsprocessen.

För att kunna stärka sin position på arbetsmarknaden behöver den arbetssökande utveckla sin kompetens (kunskaper och färdigheter). Utvecklingsbehoven tydliggörs i projektet Samverkan utan gränser genom de kartläggande insatser som genomförs i verksamheten. Både nulägesanalysen och målanalysen ligger till grund för upprättandet av en strategi som kan leda fram mot självförsörjning. Strategin dokumenteras i den enskildes utvecklingsplan. Denna är i bästa fall ett strukturerat verktyg för att styra mot målet. För att generera analyserna och utvecklingsplanen används flera andra verktyg. Ett verktyg är KASAM-testet och andra verktyg är de olika test som projektets arbetsterapeut samt kbt-terapeut använder.

Grundläggande i denna fas är att utreda om personen i fråga verkligen har en arbetsförmåga. I annat fall bör målet vara att hitta rätt insatser genom annan aktör. Av resultatredovisningen på individnivå framgår det att huvuddelen av projektdeltagarna har betraktats vara möjliga på arbetsmarknaden. Det finns dock ett antal fall där kartläggning och tester indikerat att arbetsförmåga saknas. Dessa har återremitterats för ansökan om sjukersättning. Bland ärendetyp 4 enligt Payoff ABs klassificering finns också ett betydande antal personer som återremitterats för att de antingen inte kunnat ta till sig projektets stöd eller anses vara någon annan organisations ansvar.

Det är utvärderarnas mening att verksamheten i Hässleholm har upparbetat adekvata metoder för att kartlägga de arbetssökande, för att göra utvecklingsplaner samt upprätta individuella mål för utvecklingsprocesserna. Det finns dock fortfarande utvecklingspotential på området. Många andra verksamheter med liknande uppdrag har också arbetat med att utveckla dessa områden varför erfarenhetsutbyte med andra kommuner/verksamheter kan rekommenderas. Det finns till exempel fler verktyg som kan generera delaktighet för den arbetssökande i processen att skapa insikter om förutsättningar och möjligheter i relation till personens hela livssituation. Som påpekats tidigare kan det vara viktigt att mer ingående kartlägga den verkliga arbetsförmågan genom ett multidisciplinärt team samt att tydliggöra under vilka förutsättningar den partiella arbetsförmågan kan realiseras.

Dessutom är det tydligt att det för en betydande andel av deltagarna i genomförd deltagaruppföljning saknas uppgifter om viktiga variabler som utbildningsnivå, arbetslivserfarenhet och hälsa. Förklaringen torde vara att alla inskrivna faktiskt inte har deltagit i några kartläggande aktiviteter utan gått direkt in i utbildningar och/eller praktik.

Individens egen drivkraft är en central faktor i utvecklingsprocessen. Därför är begreppet motivation av stor betydelse. Det är undertecknades mening att individens motivation och ansvarstagande stärks av insikt. Därför är de insatser som rör hälsa och personlig utveckling oerhört viktiga. Eftersom målgruppen i hög utsträckning har olika hälsoproblem är friskvård, PUMA-aktivitet samt medicinsk yoga viktiga rustande aktiviteter.

En annan lärdom är att varje individ är unik och att alla insatser därför behöver individanpassas för att få effekt. Samtidigt finns gemensamma behov som kan hanteras i grupp. Den optimala lösningen är ofta en blandning av individ- och gruppaktiviteter. I detta avseende har verksamheten i Hässleholm fungerat bra.

Olika slags praktikplaceringar används inom offentlig sektor, privata företag och i den tredje sektorn. Dessutom har OSA-anställningar inom kommunen utgjort ett värdefullt tillskott. Det finns dock utvecklingspotential även på detta område. Det framgår av projektdokumentation att kunskap har inhämtats kring socialt företagande samt kring metoden Individual Placement and Support (IPS) som är en variant av Supported Employment. Båda dessa metoder skulle förmodligen kunna bidra till att fler av projektdeltagarna kunde komma i utbildning och/eller arbete.

Utvärderarna delar projektverksamhetens uppfattning att en tät uppföljning är nödvändig såväl internt som externt. Det förefaller dock som om ytterligare effektivisering skulle kunna åstadkommas på detta område. En förutsättning för detta är dock att användningen av GWA utvecklas och säkras.

Metoder på individnivå i Kristianstad

Även projektverksamheten i Kristianstad har dokumenterat sin metod men på ett annat sätt än i Hässleholm. Sättet att beskriva verksamheten och arbetssättet präglas av den annorlunda situation som rått i projektverksamheten i Kristianstad jämfört med verksamheten i Hässleholm.

Medan projektverksamheten i Hässleholm i hög utsträckning kan sägas ha utvecklats under relativt stabila förhållanden så har verksamheten i Kristianstad haft delvis turbulenta förhållanden. En del i detta har varit avsaknad av personal under vissa perioder, både på grund av nyrekryteringsbehov och

på grund av frånvaro. Det framgår också av intervjuer med personal och av projektdokumentation att det periodvis har funnits motsättningar i projektgruppen. Verksamheten har också under projektets gång bytt lokaler och de nya lokalerna har satt vissa ramar för verksamheten.

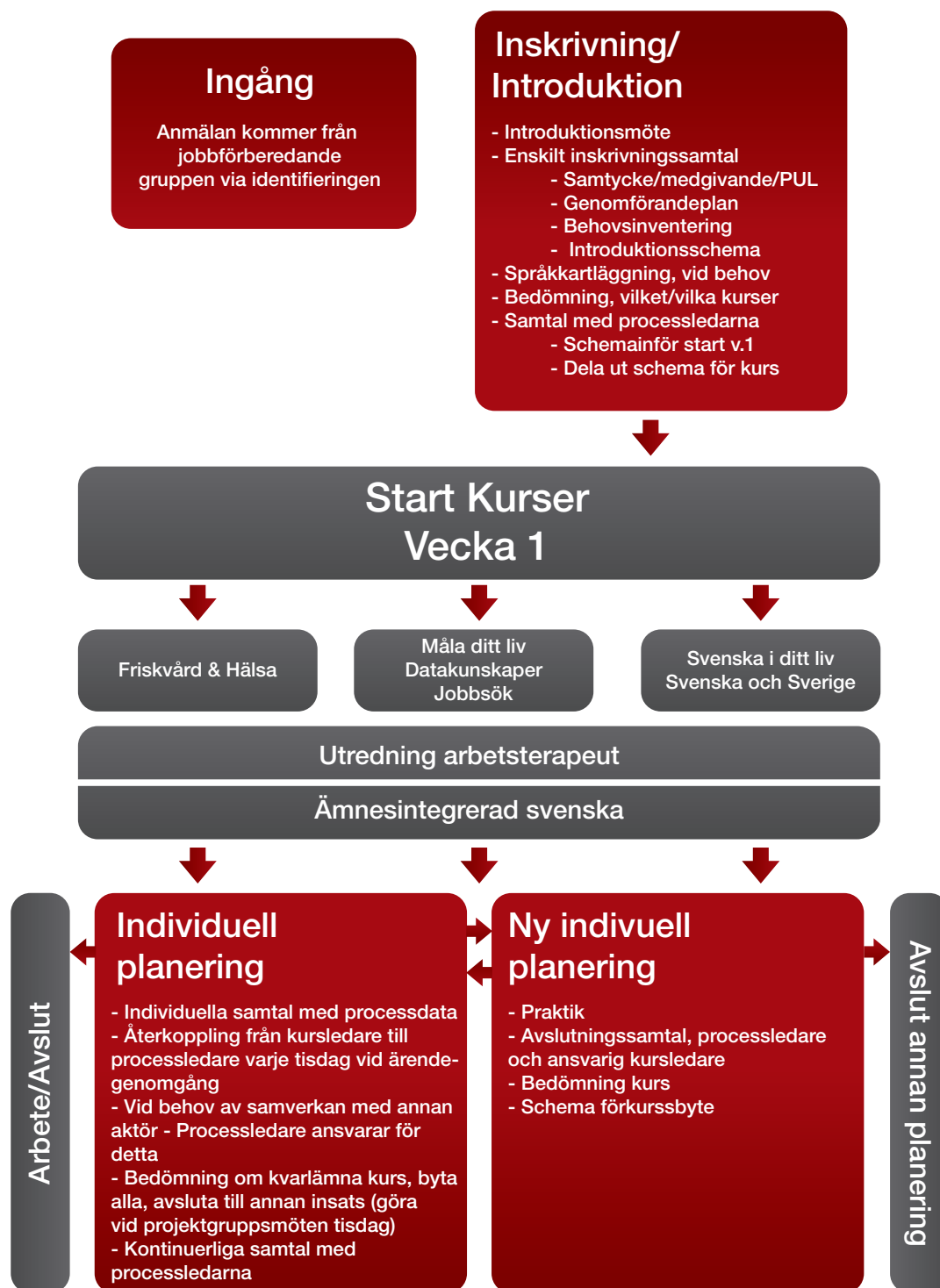
Precis som i Hässleholm har arbetslinjen varit den röda tråden i arbetet i Kristianstad. I stora drag har strategin i det individuella arbetet följt mönstret kartläggning, handlingsplan, aktiverande och rustande insatser samt utslussning till arbete eller studier via praktik. I grunden har följande huvudaktiviteter erbjudits projektdeltagarna:

- Vägledning.
- Samhälls- och arbetsmarknadsinformation.
- Hälsa och friskvård.
- Skapande aktiviteter.
- Praktik och arbetsträning.

Verksamheten i Kristianstad har i hög utsträckning använt gruppaktiviteter. Dessa har haft olika form och innehåll under olika perioder av projektet. Detta synes både bero på deltagarnas behov och på olika idéer för verksamheten från personalens sida. En svårighet som tas upp i metod-dokumentationen har varit att hitta rätt blandning av individuella insatser och gruppaktiviteter. Individuellt inriktade arbetsmetoder ökar möjligheterna till individanpassning men är samtidigt mycket resurskrävande. Gruppaktiviteter är dock gynnsamma för att skapa en gemenskap samt för att kunna använda deltagarnas egna erfarenheter som en del i kurserna.

Flöde och aktiviteter

De synsätt och förhållningssätt som legat till grund för verksamheten i Kristianstad framgår delvis av metoddokumentationen och av minnesanteckningar från projektgruppens metodutvecklingsmöten. Verksamheten i Kristianstad har dock i första hand fokuserat på att i metoddokumentationen beskriva flödet i deltagarprocessen samt vilka aktiviteter som man erbjudit deltagarna i projektet. Nedan redovisas till att börja med en skiss av flödet i deltagarprocessen.



Utvärderarna noterar att fokus i flödesbeskrivningen är administrativt. Figuren beskriver vägen från inskrivning till utskrivning ur ett planeringsperspektiv. Det saknas förankring i både samverkan och

tidigare genomförda insatser. Av typfallsbeskrivningarna i den samhällsekonomiska utvärderingen framgår att många av deltagarna i Kristianstad åren före deltagandet i projektet har deltagit i andra projektverksamheter med liknande innehåll som i Samverkan utan gränser. Det saknas dock en tydlig förankring av det man nu ville göra i tidigare erfarenheter. Förklaringar till varför målgruppen inte har förmåga att lära sig svenska knyts i mycket hög utsträckning till hälsofaktorer. Detta fastän det framgår att till exempel en betydande del av deltagarna endast delvis eller inte alls är alfabetiserade vilket torde utgöra ett väsentligt hinder både för att ta till sig insatserna och ha möjlighet att komma ut på arbetsmarknaden. En del i de aktuella personernas problem är också att de inte har blivit ordentligt utredda vilket innebär att de som skulle arbeta med gruppen egentligen inte visste hur deltagarnas behov och förutsättningar såg ut i relation till arbetsmarknaden.

Insatser utformades utifrån behov uppfångade hos en pilotgrupp deltagare samt personalens egna antaganden utifrån tidigare erfarenheter. Dessa behov sammanfattades efter mobiliseringsfasen på följande sätt:

"Behoven hos målgruppen är kontinuerligt stöd i olika processer som innefattar sociala färdigheter, praktikfärdigheter, vardagsstruktur och stresshantering. Förutsättningarna för deltagarna kan ses som varierande grundat på olika fysisk och psykisk status. Trots de varierande förutsättningarna och behoven är de enade i vilken typ av insatser de behöver. Deltagarna har behov av liknande insatser då vi tydligt ser tendenser av behov av personlig utveckling inom områden som handlar om självförtroende och självinsikt, mål och målformulering, språkträning, social färdighetsträning samt mental träning. Det bör också nämnas att som genomgående tema kan man se tendenser av tidigt utanförskap och otrygghet i den egna familjen."

Dessa antaganden om målgruppen har sedan utmynnat i nedan redovisad insatsmeny.

Svenska i ditt liv	Svenska och Sverige	Måla ditt liv	Datakurs
Grundläggande svenska	Svenska, läsa och skriva	Kultur och integration	Grundläggande datakunskaper
Samhällsinriktad svenska	Samhällsinformation	Motivation	Jobbsök
Svenska i praktiken	Vägledning	Coaching	Arbetsmarknadsinformation

Hälsa och Friskvård

Studiebesök

Föreläsningar

Jobbsök - Bada & Basta - Skapa tillsammans - Vår hälsa

Praktik internt/externt

Arbetsbasen

Utredning och Arbetsförmågebedömning
Arbetssterapeut

Individuella kartläggningar, utredningar och bedömningar

Arbetssträning och annan anpassning av planering

Stöd i kontakten med vården

Vad vi erbjuder deltagare i Samverkan utan gränser, Kristianstad

Samverkande insatser för deltagaren
(processledarna samarbetspartner)

Ekonomiskt bistånd

Primärvården

Arbetsbasen

Psykiatri

Matchningsgruppen

Försäkringskassan

Arbetsförmedlingen

Näringsliv

SFI

KomVux

Andra aktörer

Processledare
Hässleholm

AME Hässleholm

Orienteringskurser i Hässleholm
- Lokalvård
- Restaurang och service
- KBT/PUMA
- Andra kurser

I metoddokumentationen beskrivs de olika insatserna var för sig och utifrån olika strukturer. Detta beror på att olika personer har gjort beskrivningarna och att dessa inte har haft en gemensam överenskommen struktur för beskrivningarna. Det gör det svårt för läsaren att få en tydlig bild av målsättningar, metoder och resultat.

Biologdesignern

Det framgår egentligen inte av metoddokumentationen hur kartläggning, upprättande av samverkansplan och vägledning har gått till. En viktig metod för att skapa delaktighet i detta arbete på individnivå planerades vara att använda metoden Biologdesignern. Metoden är utvecklad av företaget Ibility tillsammans med och för offentliga verksamheter som arbetar med arbetssökande. Metoden biologdesignern beskrivs inte i projektets metoddokumentation utan endast planeringen kring hur metoden skulle användas. Det framgår inte heller av företaget Ibilitys hemsida hur metoden är uppbyggd. Undertecknad har utgått från en beskrivning av metoden som finns i redovisningen av ett examensarbete vid Malmö Högskola (Gruppvägledning Biologdesignern, Ungberg, 2006). Av denna skrift framgår att:

”Biologdesignerns vägledningsmaterial (Ibility) består av en pärm med fyra flikar, bakom varje flik sitter ett ark som deltagaren kan veckla ut och där finns förtryckta övningar som skall hjälpa dem att nå målet arbete/ utbildning. Arbetsförmedlaren har en likadan pärm men i deras pärm finns en tillhörande manual vilken beskriver hur varje övning skall presenteras. I manualen står bland annat vad deltagarna skall göra, när uppgiften används, hur lång tid det tar, vad man som gruppleddare skall tänka på och effekten av övningen.”

Det finns övningar för hela processen från det första samtalet till övergång i studier, anställning eller något annat. Av Ungbergs beskrivning samt information om Biologdesignern på Temagruppen Unga i arbetslivets hemsida framgår att *”Arbets sättet kombinerar beprövad lösningsfokuserad vägledning med tydliga modeller för individuellt lärande och ett modernt relationsbyggande på arbetsmarknaden som skapar nya jobb. Biologdesignern kan användas individuellt eller i grupp, men är kraftfullast som en individuell process i grupp.”*

I den redovisning av metoden som Temagruppen unga i arbetslivet gör sägs även att biologdesignern har använts på över 70 orter i Sverige – i kommuner, på arbetsförmedlingar och i samverkansprojekt. Kristianstads kommun hade använt metoden före projektet Samverkan utan gränser, dock inte med personer som är språksvaga. Det ville man nu pröva.

Två grupper formerades – en med deltagare med hög språknivå och en grupp med språksvaga. Utvärdering av grupp 2 återfinns i metodmaterialet. Av denna framgår att det inte fungerade att arbeta med metoden i den språksvaga gruppen. *”För deltagarna i grupp 2 var språket till stor del obegripligt. Mycket tid fick läggas på att förklara, slå upp, diskutera ord och uttryck. Detta gjorde att varje övning tog mycket längre tid än förväntat. Det som enligt Biologdesignerns modell skulle bli en vägledningsprocess blev sönderhackat och långdraget vilket innebar att hela processen avstannade.”*

Personalen uppfattade att deltagarna behövde mer allmän kunskap om sin omvärld och förståelse för hur arbetsmarknaden och samhället fungerar för att kunna delta i en vägledningsprocess med metoden Biologdesignern. Metoden slutade därför användas och ersattes bland annat med omvärldskunskap och träning i svenska språket.

Överhuvudtaget präglas hela projektprocessen i Kristianstad av att man provat sig fram och utvecklat olika kurskoncept på vägen mot målet.

Koncept för språkträning

I metodmaterialet finns ett antal olika beskrivningar av metoder för att arbeta med att utveckla det svenska språket, stärka hälsan genom friskvård, kompetensutveckla samt matcha mot arbetsmarknaden.

Tillsammans med Biologdesignern var språkträning en central aktivitet redan från början i projektet. Under projektprocessen har två olika angreppssätt prövats i arbetet. Den första modellen hade sin förankring i den så kallade genrep pedagogiken. Denna bygger på att språket byggs upp i en social kontext och integreras med andra aktiviteter. Basen i arbetsmetodiken uttrycks i metodbeskrivningen vara följande cirkelmodell:

- "1. Bygger upp kunskap om ämnesområdet. Fokus på innehåll och bakgrundskunskap.*
- 2. Studerar texter inom genren för att få förebilder: syfte, struktur, språkliga kännetecken (språkläraren gör övningar här). Fokus ligger på form och funktion. Här måste man fram med verktygslådan och laborera.*
- 3. Skriver gemensam text, ger akt på både språk och innehåll.*
- 4. Skriver en individuell text eller gör ett eget muntligt framträdande."*

Arbets sättet har byggt på samarbete mellan personalen i arbetslaget. Språkpedagogen har gått in i de olika aktiviteterna med sin kompetens. Ett samarbete var det som skedde mellan språkpedagog och arbetskonsulent inom ramen för Biologdesignern. Språkpedagogen menar att resultatet inte blev det förväntade då materialet var tungarbetat, detalj- och språkrikt samt krävde en hög abstraktionsnivå i språket som inte deltagarna besatt. *"Processen blev därmed alldeles för långsam och otydlig för deltagarna",* menar språkpedagogen och fortsätter: *"Det var också ett ständigt inflöde av nya deltagare i gruppen fastän denna metod vilar väldigt mycket på att man får igång en gruppprocess."* Språkpedagogen pekar i sin utvärdering också på att materialet Biologdesignern hade behövt en viss kulturell omarbetning för att passa målgruppen. *"I västerlandet tillskriver man idag arbetet ett oerhört stort sociokulturellt värde som innefattar komplexa saker som självförverkligande, intressen och karriär. De flesta i den här gruppen vi möter ställer sig inte samma frågor eller har inte samma önskningar."*

Tjänsten som språkpedagog har innehaft av två olika personer. Den förste språkpedagogen var förutom i ovan beskriven aktivitet involverad i ett tiotal andra aktivitetssupplägg:

- Svenska: självständig grupp (hösten 2012).
- Svenska: avancerad/svårare nivå (hösten 2012).
- Svenska: "fikra-pass" (idépass hösten 2012).
- Svenska: stödgrupp (i flera konstellationer).
- Svenska: workshop (våren 2013).
- Svenska: reflektion (våren 2013).
- Svenska: bygg ditt yrke (hösten 2013).
- Svenska: språkcafé (hösten 2013).
- Svenska: sfi-test (hösten 2013).

Insatserna beskrivs endast kortfattat. För den som arbetar med språkutveckling rekommenderas att ta del av metodbeskrivningarna som projektpersonalen har gjort.

Upplägget av utbildningen för 'Den självständiga gruppen' utgick från att de skulle bygga på sina språkfärdigheter under tiden de sökte jobb. Gruppen träffades en gång per vecka. Detta kursupplägg ändrades senare till 'Svenska: avancerad/svårare nivå' som också gick ut på att stödja språkutvecklingen för personer med god språkanvändning. Metoden gick ut på att diskutera olika nyhetsartiklar samt genomföra avancerade hörövningar. I gruppen ingick personer som var angelägna att snarast möjligt komma ut på arbetsmarknaden.

Kursupplägget 'Svenska: fikra-pass' syftade till att göra deltagarna mer självständigt aktiva. Tre kursledare samarbetade: språkpedagog, pedagog/arbetskonsulent samt arbetskonsulent. Språket tränades genom att deltagarna läste böcker, diskuterade, bättrade på sina datakunskaper, sökte jobb, tränade problemlösning, gjorde studiebesök med mera. De förväntade resultaten av detta var att deltagarna själva skulle identifiera sina stödbehov samt planera sin väg mot självförsörjning. Flera stödmeter användes i arbetet genom att flera kompetenser arbetade tillsammans exempelvis individuell coachning, gruppcoachning och digital teknik. Resultaten blev inte helt de förväntade då kursledarna inte kunde frigöra tid för gemensam planering samt hög arbetsbelastning beroende på personalbrist.

Även rena språkträningsgrupper har förekommit. Då har basala färdigheter i svenska tränats för att öka medvetenheten kring det svenska språkets struktur, dess ordförråd och syntax. Resultatutvärderingen visar att deltagarna uppskattade denna modell då den känns trygg och tydlig. Språkpedagogen menar dock att *"Det blir problematiskt när stödundervisningen saknar mål och riktning. Det måste alltid finnas ett sammanhang som man väver språkundervisningen kring och det kan egentligen vara vad som helst."*

Workshop i svenska var enligt språkpedagogen *"Ett försök till ett gemensamt pass som kunde följa de dagsaktuella behov som uppstod. Ett av dessa var att följa upp veckans föreläsning för att få till stånd en repetition och en guidning (även språklig) kring de frågor och undringar som denna väckt men tanken var att även andra saker skulle inrymmas som till exempel individuella samtal, kartläggning eller något eget önskemål."* Behovet visade sig vara stort att bearbeta föreläsningmaterialet men det fanns genomförandesvårigheter dels på grund av att alla inte deltog i föreläsningarna och att verksamheten blev allt för lik en annan verksamhet, nämligen Språkcaféet.

Tanken bakom kursupplägget 'Svenska: reflektion' var att språkpedagogen tillsammans med annan kursledare skulle hålla i sista passet för veckan (fredagarna) och stämma av hur veckan hade varit för att uppnå ett visst mått av och en större förmåga till självreflektion. *"Allt som hade hänt under veckan ventilerades med olika frågeställningar. Målet var att ge redskap till att kunna reflektera och just att förtydliga att den enskilde deltagaren hade ett gemensamt ansvar, tillsammans med oss i projektet, att få ut så mycket som möjligt av sin närvaro hos oss."* Upplägget fungerade inte som tänkt då deltagarnas språknivå hade sjunkit i projektet. Fler och fler deltagare hade en låg språknivå samt ofta hälsoproblem.

Syftet med kursupplägget 'Svenska: bygg ditt yrke' beskrivs i projektdokumentationen på följande sätt: *"Eftersom projektgruppens främsta målsättning ansågs vara att flytta deltagarna närmare arbetsmarknaden (och arbetet med biologdesignern lagts ner) växte en idé fram om att prova ett enklare och mera konkret koncept av yrkesinriktad svenska, men att ändå försöka orientera sig mot och förbereda deltagaren för att hitta ett arbete eller möjligen studier i Sverige."* Målet var att deltagaren skulle bygga upp ett språk kring och få ökad insikt om yrkesrelaterade frågor. Metoden uppges vara inspirerad av Biologdesignern men anpassad för den språkliga nivå som deltagarna befann sig på. Kursen satte igång i september men avslutades i november på grund av omplaceringar av personal i projektgruppen. Utvärderarna noterar detta som ett exempel på hur turbulens i projektgruppen påverkat möjligheterna att utveckla verksamhetens metoder.

Syftet med aktiviteten 'Språkcafé' var att *"Hitta ett pass där alla deltagare kunde mötas och få en känsla av sambörighet, men också att frigöra personal för andra aktiviteter."* Målet var att skapa en avslappnad miljö där deltagaren kunde få hjälp med att våga och vilja använda svenska språket. Deltagarna diskuterade olika ämnen i mindre grupper. Personalen uppfattade språkcaféet som ett populärt inslag under veckan.

Målet med aktiviteten 'Svenska: Sfi-test' var att stödja deltagare att klara det nationella provet i Svenska för invandrare för att kunna komma vidare i sin process mot studier och arbete.

Den förste språkpedagogen i projektet sammanfattar resultaten på följande sätt sett ur sitt eget perspektiv:

- *"Det var en resa i metodutveckling, att prova sig fram, men också att formera om arbetet utifrån deltagarnas behov."*
- *Den grupp som behövde mycket språklig träning upplevdes öka efterhand."*
- *Man kan generellt säga att samtliga deltagare, vid god närvaro, förbättrade sin språkfärdighet."*
- *En brist var att vi inte hittade någon metod att mäta detta."*

De framgångsfaktorer språkpedagogen pekar på är framförallt:

- *"Att man överhuvudtaget gör något iscensätter eller initierar ett lärande (Hattie – Visible learning)."*
- *Det är viktigt att vara klar över syfte och mål – ska fokus ligga på språkinläring eller på kunskapsinbäntning eller på båda två? Bestämmer man sig för att jobba ämnesintegrerat måste man anpassa innehållet så att det fungerar på den nivå som deltagaren befinner sig på."*
- *För att ge målgruppen bästa möjliga språkträning behöver man bestämma vad det huvudsakliga behovet för deltagaren är. Projektet har utgått från frågeställningen hur deltagarna kan rustas för att förflytta sig närmare arbetsmarknaden i högre grad än att reflektera över vilka hinder som finns för att jobba."*
- *Ett problem i uppläggningsen av kurserna var den asymmetriska språkutvecklingen i gruppen. En del kunde prata bra svenska men var sämre på att skriva språket. Med andra var det tvärtom. Här skulle det behövts en mer noggrann kartläggning av deltagarnas språknivå."*
- *Den digitala tekniken skulle kunna ha utnyttjats bättre i projektet."*
- *Praktikplatsen skulle kunna ha använts som plattform för språkträning i högre utsträckning. Detta är något som görs på andra håll bland annat i Norge. För att skapa en så gynnsam utveckling som möjligt är min slutsats att arbetet med deltagaren kräver ett gott samarbete – någon form av utarbetad brygga mellan språkpedagog, arbetskonsulent/matchare, arbetsgivare och handledare."*

Den andra språkpedagogen har arbetat i projektet under det sista halvåret och under den tiden har nedan beskrivet arbetssätt använts. Fem olika koncept beskrivs:

- Svenska i ditt liv.
- Svenska och samhälle.
- Skapa tillsammans.
- Omvärldskunskap och nyheter.
- Vår hälsa.

Konceptet 'Svenska i ditt liv' skulle erbjuda 'vardagssvenska' för en grupp äldre med låg språknivå samt hälsoproblem som hade bott i Sverige en längre tid utan att kunna tillgodogöra sig tidigare språkkurser. Innehållet bestod enligt beskrivning i metoddokumentationen av övningar och grammatik utifrån olika teman. Deltagarna tränade även grundläggande datorskunskap. Metodiken betecknas som en 'lär med lust' strategi. Man använde mycket sång, lekar, bilder och rollspel i samband med lättlästa texter och enklare grammatiska övningar. Studiebesök användes för att hjälpa deltagarna att kombinera det teoretiska med det praktiska. Repetitioner var vanligt förekommande för att befästa inhämtad kunskap. Effekterna av arbetssättet beskrivs av personalen som mycket goda bland annat på grund av att språkundervisningen skedde med humor och glädje. Grupptillhörigheten stärktes genom att deltagarna öppnade sig mer för varandra.

Svenska och samhälle var upplagd som en lektion i svenska men med material som skulle ge omvärldskunskap. *"Vi angriper problematiken med språksvårigheter i svenska med ett individanpassat arbetssätt som är riktat till deltagare som har lite kunskaper i svenska men kan läsa och skriva på sitt hemspråk."* Samma metodik som i föregående kurs användes. Det saknas information om resultaten.

Utbildningen 'Skapa tillsammans' var en utveckling av konceptet 'Språkcafé'. Syftet uttrycktes vara att *"Skapa en avslappnad miljö där deltagaren fick chansen att varva ner efter en krävande teoretisk vecka och skapa något praktiskt eller kreativt istället. Samtidigt skulle deltagarna träna sin förmåga att följa instruktioner, både muntliga och skriftliga, medan de förbättrade den muntliga språkfärdigheten."* Deltagarna arbetade ibland i grupp och ibland enskilt med att skapa bland annat olika typer av gratulationskort, presentaskar, presentpåsar, informationsaffischer och collage. *"Kursen och den gemensamma fikapausen var otroligt uppskattade av deltagarna som uttryckte stor glädje över att få arbeta på ett praktiskt sätt."* Kursen fyllde ett behov för deltagarna av att träna sin finmotorik samt att kunna följa instruktioner.

Konceptet 'Omvärldskunskap och nyheter' utvecklades efter att arbetet med biologidesignern lades ner. Varje vecka behandlades ett tema inom ramen för omvärldskunskap till exempel Försäkringskassan, Räddningstjänsten, Skatteverket etcetera. Varje pass inleddes och avslutades med en nyhet som deltagarna kunde ta upp. Syftet med konceptet var att informera och diskutera samt att ge tips hur deltagarna själva kan söka information. Upplägget fungerade bra och var uppskattat samt hade även effekt på deltagarnas språkutveckling.

Vår hälsa var ett koncept som utvecklades under det sista kvartalet före projektets slut. Målet med kursen var att lyfta frågor kring hur man kan förebygga och hantera ohälsa. Metodiken gick ut på att informera och samtala i grupp. Detta utgick från KASAM-begreppet (Vygotsky) som berörs ovan i samband med beskrivning av Hässleholms arbetssätt. Den låga språknivån utgjorde en begränsning men det fanns ett stort engagemang bland deltagarna och personalen kunde iaktta vissa förändringar hos deltagarna bland annat kring matvanorna.

Som framgått har således sammanlagt 15 olika upplägg för språkträning prövats i projektet.

Hälsa- och friskvårdsaktiviteter

Förutom vägledningsinsatser och språkträning har en betydande del av projektdeltagarnas aktiviteter bestått av hälso- och friskvårdsaktiviteter. Följande aktiviteter nämns i projektets metoddokumentation:

- Friskvårdspass under det första året.
- G4-gruppen.

- Motivation/Hälsa.
- Friskvårdspass för kvinnor hösten 2013.
- Friskvård för män.
- Friskvård för män & mansgrupp.
- Friskvård för kvinnor våren 2014.

Under det första året hade projektet gemensam friskvård för män och kvinnor. Syftet med aktiviteten var att aktivt delta i fysisk aktivitet, testa sina gränser, utmana sig själv och prova på olika aktiviteter för att förbättra hälsan. De aktiviteter som prövades var långa promenader, bowling och simning. Ganska snart konstaterade personalen att:

- *"Det inte gick att leda en stor grupp i friskvård.*
- *Det inte gick att ha en blandad grupp män och kvinnor trots vår ansträngning att implementera jämställdhet.*
- *Det inte gick att ha utomhusaktiviteter i form av regelbundna promenader eftersom effektiv tillsyn begränsades och en del av deltagarna försvann på vägen. Dessutom begränsade vädret möjligheterna.*
- *Det gick att dela upp gruppen i mans- och kvinnogrupp och utse en ledare för den manliga gruppen som skulle rapportera till mig senare. Men det var omöjligt att få en bra uppföljning av denna verksamhet.*
- *Fysiska aktiviteter för deltagare med ohälsa eller sjukdom begränsades kraftigt på grund av medicinering."*

G4-gruppen bestod av 12 kvinnor med blandad bakgrund: ohälsa, analfabeter, äldre och en del som var läs- och skrivkunniga. De hade två pass i veckan tillsammans. Vid det ena passet hade man olika hälsoteman att prata kring. Det andra var ett friskvårdstema. Under en tid gick huvuddelen av gruppen till badhuset för att simma. Flera påbörjade simutbildning. Gruppen splittrades efter intern omorganisation.

Under hösten 2013 genomfördes kursen Motivation/Hälsa. En mindre grupp deltagare genomförde en aktivitet med olika verktyg för att få dem intresserade av sin egen utvecklingsprocess. Under samma period hade en grupp kvinnor två simpass i veckan. Inställningen hos kvinnorna att delta skiftade. Därför togs beslut att enbart fortsätta med de som verkligen ville delta. Dessa fortsatte simma under våren 2014. Dessutom hade en annan grupp kvinnor friskvårdspass i idrottshall.

Under hösten 2013 inleddes ett tema med friskvård för alla män i projektet. Många av dem gjorde inga fysiska aktiviteter på fritiden. Ett schema utvecklades utifrån deltagarnas önskemål. Omfattningen var tre timmar per vecka. Man blandade teori och praktik. En del kom överhuvudtaget inte till aktiviteten medan andra blev intresserade och började träna även på egen hand. Många av deltagarna behövde verkligen delta då de var i fysiskt dålig kondition. Flera slutsatser drogs av genomförandet:

- Det är bra att skilja män och kvinnor åt i friskvården. Eftersom det var kvinnodominans både bland personal och bland deltagare blev männen inte 'synliga'. De diskussioner kvinnorna förde handlade i hög utsträckning om sjukdomssymptom. Männen kände mindre behov av att prata om detta.
- Kopplingen mellan hälsa, kost och motion behöver klargöras vid flera studietillfällen.

Ett annat koncept för friskvård för män som prövades var aktiviteten 'Friskvård män & mansgrupp'. Denna bestod av en halvdag mansgrupp med teoretisk inriktning samt en halvdag med teori och praktik i friskvård. I mansgruppen pratade man om teman som till exempel hälsa, kultur i Kristianstad, EU-valet samt demokrati. Gruppen som deltog var från flera länder, hade varierande språknivå och mådde olika bra. Erfarenheterna från kursen var att det var svårt att fördjupa diskussionerna och att antalet deltagare skiftade bland annat på grund av kollisioner med andra aktiviteter. I flera av aktiviteterna reflekterar personalen kring om det hade varit bättre med en manlig ledare.

Övriga aktiviteter

Andra aktiviteter som genomförts är datorutbildning, föreläsningar och studiebesök. Datorutbildningen startades eftersom det i gruppen som var aktuell för att söka arbete fanns behov av mer datakunskap. En nybörjargrupp och en grupp för de som kunde grunderna etablerades. Det fungerade bra och flera deltagare uppvisade förbättrade kunskaper och färdigheter i att hantera datorn.

En av kurserna har haft fokus på arbete och arbetsmarknad. *"Våra deltagare behöver en plattform som innehåller förståelse för arbetsmarknaden i allmänhet samt hur de personligen blir aktuella för arbetsmarknaden. Många har inte hoppet kvar om att få ett arbete så fokus ligger på att stärka personens självförtroende och träna praktiskt på att söka arbete på det sätt som arbetsgivaren vill ha det. Att träna mötet med arbetsgivaren i en intervjusituation är också en viktig del."*

Flera av deltagarna i gruppen mot arbetsmarknaden hade kunnat tillgodogöra sig informationen vilket senare ledde till praktik med möjlighet till nystartsjobb. Arbetskonsulent i projektet har gjort bedömning av om deltagaren varit redo för praktik. Därefter har deltagaren anmälts till ansvarig jobbkoordinator i den reguljära verksamhetens matchningsgrupp. Jobbkoordinatorn genomför sedan en matchningsintervju för att matcha deltagarens egenskaper och färdigheter mot arbetsmarknadens krav och förväntningar. Matchningsgruppen anskaffar praktik och säkerställer att praktikplatsen fungerar enligt avtal om kvalitetsuppföljningar och driver processen mot en anställning. Förutom att bli anställd på den reguljära arbetsmarknaden finns möjlighet till subventionerade anställningar i sociala företag samt i Arbete och Valfärd förvaltningen.

Analys av verksamheten i Kristianstad utifrån en generell modell för arbetsmarknadsintegrering

Utvärderarna betraktar verksamheten i Kristianstad utifrån samma generella modell för individprocessen som användes vid analysen av verksamheten i Hässleholm.

Helhetsintrycket är att arbetet med individprocessen har varit splittrat. Detta har påverkats av instabilitet i personalgruppen och av underbemanning. Det framgår av utvärderingen att det finns stora utvecklingsbehov på flera områden i verksamheten:

- Det finns en otydlighet i kartläggningen av deltagarnas behov och förutsättningar. Det framgår av materialet att många av deltagarna har både långvariga och komplicerade problem av olika slag. De förefaller dock inte grundligt utredda. Man har inte heller tagit i beaktande att många av deltagarna redan tidigare har fått del av liknande insatser utan resultat.
- Det förefaller inte heller finnas ett nära samarbete mellan Jobbförberedande gruppen och Socialförvaltningen samt Arbetsförmedlingen. Ett försök gjordes att implementera den

ÄGG-modell som Hässleholm använder för intern och extern samverkan men detta visade sig inte vara möjligt.

- De insatser som har erbjudits deltagarna har förändrats ett otal antal gånger. Detta har gett olika erfarenheter som kan vara värdefulla men samtidigt speglar det en avsaknad av en sammanhållen strategi i individarbetet och även en viss uppgivenhet inför deltagargruppens förutsättningar.
- Precis som i Hässleholm skulle den reguljära verksamheten i Kristianstad behöva bättre utredningsverktyg och utredningsresurser. Utifrån en ökad tydlighet i problembilden kan sedan en resursplanering göras. Utvärderarnas bedömning är att ungefär lika stor andel av deltagargruppen i Kristianstad som i Hässleholm endast har partiell arbetsförmåga. Detta innebär att det behövs betydligt större resurser med delvis annorlunda inriktning för att få deltagarna i arbete i ökad utsträckning. Det behövs resurser i form av anpassade arbetsplatser samt professionell kompetens för att arbeta i enlighet med metoden Individual Placement and Support eller liknande metod.
- Språkräning fungerar inte på personer som inte är alfabetiserade. I detta avseende behöver kommunen ha resurser för alfabetisering på hemspråk.
- Ett betydande inslag av traumatisering och migrationsrelaterad stress innebär också behov av vårdinsatser.

Eftersom inflödet av nya flyktingar är betydande och Arbetsförmedlingen kommer att ha behov av stöd från kommunen med att förbereda dessa för att kunna ta del av Arbetsförmedlingens insatser är det av yttersta vikt att snarast förstärka kommunens resurser för integrationsinsatser för invandrare.

Omvärldskontexten för att bedriva integrationsarbete

Sverige har stora utmaningar att hantera både för att förkorta vägen till utbildning och arbete och för att göra det möjligt för utlandsfödda att överhuvudtaget integreras på utbildnings- och arbetsmarknadsområdet.

När integrationspolitiken i över 30 länder rankas i det flerdimensionella Migration Policy Index (MIPEX) hamnar Sverige i topp enligt en studie från Institutet för Framtidsstudier (På jakt efter framgångsrik arbetslivsintegrering, forskningsrapport 2013/1, Temagruppen integration i arbetslivet). I samma rapport konstateras dock senare att: *"Samtidigt som den svenska integrationspolitiken hamnar i topp i internationella jämförelser, är sysselsättningsgapet mellan in- och utrikesfödda på den svenska arbetsmarknaden större än i de flesta europeiska länder. Även om sysselsättningsgraden ökar med vistelsetid, kvarstår ett betydande gap till den inrikesfödda delen av befolkningen även 25 år efter invandringstillfället"* (Segendorf & Teljosou, 2011:5; Nekby, 2003, le Grand m.fl., 2013).

Även andra studier visar att utlandsföddas integration på arbetsmarknaden är mindre tillfredsställande och att gruppens problem har ökat under senare decennier (Edin & Åslund 2001, Ekberg & Hammarstedt 2002, Ericsson 2011 samt Segendorf & Teljosou 2011).

I de flesta andra europeiska länder är andelen män med kort vistelsetid som har arbete mer än tio procentenheter högre än i Sverige. Även för kvinnor är sysselsättningsgraden generellt lägre i Sverige än i andra europeiska länder. De mest betydande påverkansfaktorerna för att Sverige har lägre sysselsättningsgrad för invandrare än andra europeiska länder är att Sverige har en större andel

flyktinginvandring samt att en stor del av anhöriginvandringen sker från länder med låg kvinnlig förvärvsfrekvens. Sysselsättningsnivån i Sverige bland kvinnliga invandrare med mer än 10 års vistelsetid är dock högre och ofta mycket högre jämfört med andra europeiska länder.

I den vetenskapliga litteraturen finns det en mängd förklaringar till varför de nationella arbetsmarknadernas förmåga att integrera invandrare varierar. Bland dessa kan nämnas arbetsmarknadens grad av flexibilitet, välfärdsstatens utformning, de lägsta lönernas nivå, omfattningen på flykting- respektive arbetskraftsinvandring, invandringens sammansättning när det gäller ursprungsland eller region, utbildningsnivå med mera.

Sedan 2010 har Arbetsförmedlingen huvudansvaret för nyanlända invandrades arbetsmarknads-etablering. Arbetsförmedlingen har varit delaktig i genomförandet av projektet Samverkan utan gränser genom att erbjuda deltagande i olika arbetsmarknadsprogram, utbetala aktivitetsstöd till deltagarna samt att fatta beslut om olika former av lönestöd i samband med anställningar som tillkommit genom projektet.

De flesta anställningarna är så kallade Instegsjobb som är en form av anställningsstöd till arbetsgivaren. Ersättningen är 80 procent av lönekostnaden men högst 800 kronor per dag. Arbetsgivaren får även ett bidrag för den handledning som ges på arbetsplatsen. Instegsjobb kan beviljas under vissa förutsättningar som rör målgrupp, vistelsetid i Sverige, ålder med mera (Se faktablad www.arbetsformedlingen.se). Ett krav är att den anställde samtidigt studerar Sfi. Detta sker vid heltidsarbete på kvällstid. Vid heltidsarbete kan, om villkoren för Instegsjobb uppfylls, arbetsgivaren uppbära lönestödet i maximalt 12 månader.

En annan lönestödsform för arbetsgivare som har varit aktuell vid anställning av deltagare från projektet har varit nystartsjobb/särskilt nystartsjobb. Villkoren för att detta stöd ska kunna utgå framgår av faktablad på Arbetsförmedlingens hemsida. Storleken på stödet varierar med den sökandes ålder och tid i arbetslöshet men täcker generellt en mindre del av lönekostnaden jämfört med Instegsjobb.

Endast ett fåtal av de under projekttiden tillkomna anställningarna har skett utan en koppling till lönestöden. Detta aktualiserar frågeställningen vad som händer efter det att arbetsgivaren inte längre erhåller ett lönestöd. En utredning från Riksrevisionsverket (RIR 2013:17) *Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?* visar att Instegsjobb ofta leder till en anställning med nystartsstöd och att de aktuella personerna därmed får en ingång till arbetsmarknaden. Utredningen visar samtidigt att sannolikheten inte ökar för att en person som haft Instegsjobb ska kunna erhålla en anställning som är osubventionerad.

Undertecknad drar av ovan nämnd rapport slutsatsen att det är oerhört viktigt att den arbetssökande som får ett Instegsjobb dels har uppnått en viss nivå på språkfärdigheterna då anställningen påbörjas och dels att personen i fråga parallellt med anställningen fortsätter att utveckla sitt språk. Den tanke som framförts av personal i Kristianstad att språkutbildare och matchare har ett tätt samarbete med arbetsgivarna kring detta är därför högst relevant att utveckla i framtiden.

Erfarenheter bland annat från Projekt 101 bedrivit av Vuxenutbildningsförvaltningen i Göteborg visar att ett arbete i ett tätt samspel mellan deltagare, pedagog, coach samt studie- och yrkesvägledare har varit framgångsfaktorer för att Sfi-elever skulle kunna övergå till utbildning eller studier efter genomförd Sfi-utbildning.

Skolinspektionen har bland annat i en kvalitetsgranskningsrapport, (2010:7) *Svenskundervisning för invandrare – en granskning av hur utbildningen formas efter deltagarnas förutsättningar och mål*, påpekat att kommuner generellt behöver förbättra undervisningen på följande områden:

- Individuell kartläggning och studieplanering behöver påverka utbildningens utformning i större omfattning.
- Undervisningen behöver i större utsträckning utgå från individens erfarenheter, intressen och mål.
- Möjligheten för deltagarna att påverka utbildningens utformning behöver stärkas.
- Uppföljnings- och utvecklingsarbetet behöver stärkas och inbegripa individualisering och studerandes möjligheter att påverka.
- Samverkan mellan Sfi, andra kommunala instanser och Arbetsförmedlingen behöver stärkas.

Det är undertecknads uppfattning att projektet Samverkan utan gränser i Kristianstad har arbetat i denna riktning men att det samtidigt finns en stor utvecklingspotential på de nämnda områdena.

Strategier och metoder på organisatorisk och strukturell nivå

Strategier och metoder för förändringsarbetet på den organisatoriska och strukturella nivån har i hög utsträckning handlat om samverkan. Det huvudsakliga syftet med projektet Samverkan utan gränser har varit att utveckla nya samverkansformer kring de i projektet aktuella målgrupperna.

I projektansökan identifieras samverkan som det huvudproblem som projektet ska arbeta med. En rad punkter tas upp som ska förändras genom projektet:

- De olika myndigheterna ska bli medvetna om varandras arbete.
- Myndigheternas handlingsplaner för enskilda individer ska bli mer samstämmiga.
- Tydligare roller och ansvarsfördelning mellan myndigheterna ska skapas.
- Aktiviteter för enskilda individer som olika myndigheter utför ska samordnas.

Utgångspunkten var att det fanns stora brister på de angivna områdena före projektets start. Fokus i detta avsnitt av rapporten är att försöka fånga vilka strategier och metoder som projektet har använt för att uppnå dessa mål. För att kunna göra detta är det nödvändigt att först reflektera kring vad samverkan egentligen innebär.

Ett strukturellt perspektiv på samverkan

De senaste 30 åren har en lång rad samverkansprojekt drivits inom offentlig sektor. Detta har fortsatt trots att de förväntningar som ställts i dessa projekt inte alltid infriats eftersom det finns

ett grundläggande behov av att hantera de negativa konsekvenserna av en långt driven sektorisering inom offentlig sektor. Genomförandet av projekt med finansiering från Europeiska socialfonden förutsätter dessutom att projekten aktivt ska arbeta för att stärka samverkan som också är ett av fyra programkriterier inom socialfondsprogrammet.

Samverkan inom Socialfonden bygger på Europeiska kommissionens partnerskapsbegrepp. Det handlar om olika aktörer som driver ett gemensamt utvecklingsarbete. Tanken är att varje aktör ska bidra med sin specifika kompetens och erfarenhet och därigenom öka förändringskraften.

I Svenska ESF-rådets vägledningsdokument för samverkan sägs vidare att: *"Medverkande aktörer behöver vara tydliga både med sitt syfte att medverka och med sina uppdrag inom projektet. Det bidrar till ett kontinuerligt lärande i projektet och ett effektivare påverkansarbete. Samverkanspartner är aktörer som engagerar sig i projektet, medan deltagande aktörer är mottagare av insatserna."*

Svenska ESF-rådet ser det som viktigt med projekt som samarbetar över organisationsgränserna då det har visat sig att sådana projekt har goda förutsättningar att hitta lösningar på problem som rör flera aktörer.

Berth Danemark, professor i sociologi vid Institutet för handikappvetenskap vid Linköpings och Örebro universitet, uttrycker i boken 'Samverkan – en fråga om makt' att en viktig utgångspunkt är att betrakta samverkan i ett strukturellt perspektiv.

Han menar att samverkan behöver lyftas från att ses som en individfråga (till exempel personkemi) till att i första hand handla om organisatoriska förutsättningar, kunskaps- och förklaringsmodeller samt lagar och regelverk som olika aktörer är underkastade. *"Ett sådant synsätt innebär att makten uppfattas som given av kontexten och att den framträder i relationen"*, menar författaren.

Enligt Danemark finns tre grundläggande element i samverkan:

- Aktörer som interagerar med varandra.
- Objektet för samverkan.
- Syftet med samverkan.

Att interagera innebär att i någon form ha ett utbyte av något. I samverkansprocesser handlar detta ofta om utbyte av information. Detta utbyte kan ske i olika sammanhang, såväl formella som informella. Danemark menar att det organisatoriska sammanhanget är en faktor som påverkar interaktionen. *"Om det för samverkan skapas en särskild projektorganisation så för detta ofta med sig att de som ska interagera lyfts ur sina vardagliga sammanhang."* Det finns dock både fördelar och nackdelar med att arbeta med samverkan i projekt. En intressant fråga i projektet Samverkan utan gränser är i vilken utsträckning samverkan har utvecklats i projektet respektive i de reguljära organisationerna.

En fungerande interaktion bör bygga på dialog mellan självständiga aktörer utifrån en öppen och respektfull attityd för varandra och varandras kompetens. Detta förutsätter kännedom om varandras roller och ansvarsområden utifrån det uppdrag som respektive organisation har. En ökad sektorisering och professionalisering innebär ett behov av att kontinuerligt söka information om de parter som man har samarbete med. En intressant fråga i detta sammanhang är vilken kunskap de olika parterna i projektet Samverkan utan gränser har om varandra.

Grundläggande för samverkan är att denna sker utifrån en föreställning om vad det är samverkan avser. Det måste finnas en gemensam intention med varför samverkan sker även om parterna i en

samverkansprocess inte alltid definierar objektet för samverkan på exakt samma sätt. Det maximala med samverkan uttrycks ofta som en vinna-vinna situation – att alla medverkande parter har nytta av samverkan. Vilka incitament har funnits i projektet Samverkan utan gränser för olika parter att samverka med varandra?

Detta resonemang för oss över till frågan om syftet med samverkan. Handlar det om att samverka för projektdeltagarnas bästa eller handlar det mer om resurser? Denna frågeställning aktualiseras bland annat av den samhällsekonomiska utvärderingen av projektet Samverkan utan gränser som visar att kommunerna sparar resurser medan Arbetsförmedlingen får ökade kostnader. Samtidigt innebär detta en ökad grad av självförsörjning för ett antal deltagare och att de arbetsmarknads-politiska verktygen i ökad utsträckning har kommit till användning för projektets målgrupper. De samhällsekonomiska effekterna uppstår efter cirka tre år om effekterna på individnivå kvarstår på samma nivå. Detta innebär att fortsatta investeringar i stöd för de aktuella målgrupperna både kan bibehålla nuvarande effekter och förstärka dem. Det är också uppenbart att projektverksamheten har tydliggjort behov av insatser som inte är tillgodosedda utan kräver mer resurser i framtiden. Vilken roll och vilket syfte behöver då samverkan ha i sammanhanget?

Danemark ser samverkan i ett relationellt maktperspektiv där han identifierar fyra olika samverkanskonstellationer:

- En där modellstarka aktörer möts och modellerna är olika.
- En där modellsvag möter modellstark.
- En tredje där båda är modellsvaga.
- En fjärde där båda är modellstarka.

Begreppen modellstark respektive modellsvag grundas på föreställningen att makt skall ses som en egenskap i en relation mellan två aktörer. *"Makten är given av sammanhanget och framträder i relationen"*, menar Danemark och fortsätter *"Det är viktigt att man i ett inledande skede av samverkan fördelar rollerna och de medverkandes ansvar klargörs"*.

Genom att i ett inledande skede i en samverkansprocess klargöra ansvar – och därmed även befogenheter – bestäms rollerna. Detta har också varit ett av målen i projektet Samverkan utan gränser.

Flera faktorer påverkar styrkan/svagheten i maktrelationen. De väsentligaste är att olika aktörer kan ha:

- Mer eller mindre väl utvecklad föreställning om vad som karakteriserar objektet för samverkan.
- Olika bilder av objektet, betingade av aktörernas intressen, och det kan uppstå en maktkamp – vems bild har företräde?
- Olika mycket kunskap om objektet för samverkan.
- Ibland har ingen aktör någon föreställning om eller kunskap om objektet – båda är modellsvaga.
- Det kan också vara så att berörda aktörer har en sammanfallande bild av objektet.

I viken utsträckning kan de maktrelationer som beskrivs ovan spåras i interaktionen inom projektet Samverkan utan gränser?

I det följande beskrivs och analyseras samverkan i projektet Samverkan utan gränser utifrån begreppen aktörer, objekt för samt syfte med samverkan.

Projektorganisation och samverkansaktörer

I detta avsnitt beskrivs och analyseras projektorganisationen i relation till bakgrund, syfte och målsättningar. Fokus ligger på utvecklingen av samverkansområdet. Samverkan sker i många olika sammanhang och med olika syften. I detta avsnitt speglas samverkan dels inom projektet och dels mellan projektet och omvärlden. Både i Hässleholm och i Kristianstad har genomförandet av projektet skett i nära samverkan med vissa reguljära verksamheter medan andra aktörer valt att inte alls medverka i projektet.

Huvudaktörerna

Projektet Samverkan utan gränser är ett samverkansprojekt mellan verksamheter i Hässleholms och Kristianstads kommuner. Projektägare är Förvaltningen för Arbetsmarknad & Kompetensutveckling i Hässleholms kommun men projektverksamheten har genomförts i nära samarbete med Arbete och Vårdförvaltningen i Kristianstads kommun. De huvudsakliga aktörerna i projektet är de personer som projektet är till för nämligen personer i arbetsför ålder, 16-64 år, med behov av aktiva och samordnade samt individuellt anpassade insatser från flera myndigheter för att öka möjligheterna till självförsörjning. Målgruppen för insatser på individplanet har beskrivits i rapportens föregående avsnitt.

Dessutom har följande verksamheter/aktörer på olika sätt samt i olika utsträckning samverkat med och/eller berörts av projektets verksamhet:

- Enheten för ekonomiskt bistånd inom Socialförvaltningen i Hässleholms kommun.
- Enheten för ekonomiskt bistånd inom Arbete och Vårdförvaltningen i Kristianstad kommun.
- Arbetsförmedlingskontoren i Hässleholm, Kristianstad samt Osby.
- Sfi-utbildare i Hässleholm (T4Vux) samt i Kristianstad (Barn och Utbildningsförvaltningen).
- Försäkringskassans lokalkontor i Hässleholm respektive Kristianstad.
- Region Skåne: primärvård samt sjukvård i Hässleholm respektive Kristianstad.
- Andra kommuner som anvisat deltagare till projektets verksamheter.
- Samverkansnätverket Skåne Nordost.
- Arbetsgivare inom offentlig sektor, näringslivet samt föreningslivet.

Inledningsvis beskrivs projektverksamhetens personella resurser samt hur dessa fördelats på olika roller och ansvarsområden. Därefter redovisas projektets olika samverkanskonstellationer. Beskrivningarna relateras till projektets två huvudsakliga förändrings- och utvecklingsområden, det vill säga samverkan och metod.

Projektägare

Projektägare är förvaltningen för Arbetsmarknad & Kompetensutveckling i Hässleholms kommun. Den enhet inom förvaltningen som praktiskt stått för projektägarskapet är Arbetsmarknadsenheten. Enheten har funnits sedan 1996 och har genomfört flera utvecklingsprojekt för olika målgrupper. Huvuduppgiften för Arbetsmarknadsenheten är att motverka arbetslösheten i kommunen. Därför har enheten också resurser för att möjliggöra för den enskilde att övergå till studier eller arbete. Enheten samarbetar med myndigheter, arbetssökande och med arbetsgivare lokalt.

Enligt verksamhetens måldokument ska verksamheten grundas på arbetslinjen och bedrivas som en vanlig arbetsplats. Särskild vikt skall läggas vid att förbereda och stärka individerna för den öppna arbetsmarknaden, utbildning, egen företagsverksamhet och liknande. En viktig målsättning är att genom sysselsättningsskapande åtgärder nedbringa antalet arbetslösa som är eller förväntas bli beroende av långvarigt bistånd i olika former från samhället. Dessutom förväntas verksamheten genom intensivt samarbete med andra samhällsorgan aktivt arbeta för att samhällets samlade resurser inom området används så effektivt som möjligt. Verksamheten ska därför dels bedrivas i nära samarbete med arbetsmarknadens parter, arbetsgivare och fackliga organisationer samt dels ske genom ökad samverkan med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Socialtjänsten.

Inriktningen av, syftet med och målsättningarna för projektet Samverkan utan gränser har i hög utsträckning en relevans relaterat till Arbetsmarknadsenhetens uppdrag och det är utvärderarnas uppfattning att projektet har bedrivits med ambitionen att projektets lärdomar och erfarenheter ska kunna implementeras i den ordinarie verksamheten.

Närmaste samverkanspart

Som nämnts tidigare i denna rapport har projektverksamhet också bedrivits i Kristianstad. Ansvarig för projektverksamheten i Kristianstad har varit den Jobbförberedande gruppen inom avdelningen Utbildning och arbete i Arbete och Velfärdsförvaltningen i Kristianstads kommun.

Verksamheten Utbildning och arbete ansvarar för de utbildnings- och arbetsmarknadsinsatser för vuxna som utförs av Arbete och Velfärdsförvaltningen. Denna förvaltning har följande ansvarsområden:

- Individ och familjeomsorg.
- Motivera till ansvar, delaktighet och självförsörjning utifrån individens förutsättningar.
- Budgetrådgivning och skuldsanering.
- Introduktion av nyanlända.
- Erbjuder anvisade deltagare praktik och matchning mot arbete.
- Arbeta med åtgärder som syftar till att minska främlingsfientlighet och rasism.

Utbildning och arbete är den verksamhet inom förvaltningen som arbetar med utbildningsinsatser för vuxna samt olika former av arbetsmarknadsinsatser. Inom verksamheten finns fem olika delverksamheter:

- Jobbförberedande gruppen.
- Matchningsgruppen.

- Sysselsättning och rehabilitering.
- Väglednings- och lärcentrum (VLC).
- Utbildning i svenska för invandrare (Sfi).

Den Jobbförberedande gruppen, inom vilken projektet har funnits, ska:

- Motivera till ansvar, delaktighet och självförsörjning utifrån individens förutsättningar genom att kartlägga deltagarens utbildning, erfarenhet, intressen och kompetens i syfte att synliggöra grunden för en kommande målformulering.
- Att rusta deltagaren för anställning, egenfinansierad utbildning eller annat avgörande avslut.

Projektverksamheten i Kristianstad har i projektet, förutom av projektledaren, representerats av cheferna för Utbildning och arbete samt för Jobbförberedande gruppen.

Projektets styrgrupp

Det första styrgruppsmötet hölls först 2012-05-23. Mötet hade föregåtts av ett antal kontakter med olika aktörer i syfte att informera om och förankra projektet. Verksamhetscheferna för de två närmast samverkande organisationerna i projektet hade inbjudits att träffa alla kommunalråd och kommuner i samverkansnätverket Skåne Nordost. Både primärvården och psykiatrien inom Region Skåne hade dessutom utsett kontaktpersoner gentemot projektet. En avsikt som uttrycktes vid projektets första styrgruppsmöte var att forma en implementeringsgrupp bestående av de högsta beslutsfattarna i Skåne Nordost. Gruppen skulle få *"information om hur verkligheten ser ut"* för projektets målgrupper.

Vid det andra styrgruppsmötet, 2012-08-17, medverkade handläggare från ESF-rådet som påpekade vikten av att alla samverkansparter är representerade i projektet. Representant för projektägaren presenterade ett utkast till en avsiktsförklaring mellan projektet och samverkansparterna samt förklarade att *"Fokus i projektet ligger på samverkan och hur samverkan ska fungera efter projektets slut. Avsiktsförklaringen är till för att konkretisera vad uppdraget går ut på. Avsiktsförklaringen ska skrivas med samtliga samverkansparter."*

Vid det andra styrgruppsmötet togs ett principbeslut om styrgruppens sammansättning enligt följande: *"Samtliga medverkande parter har representation i styrgruppen. En medverkande part kan emellertid ha fler än en representant beroende på organisationens struktur. Alla representanter bör ha ersättare för att säkerställa kvaliteten i styrgruppsarbetet. Både styrgrupp och implementeringsgrupp ska diskutera strategiska frågor och båda gruppernas fokus ska ligga på hur arbetet ska organiseras efter projektets slut. Därför kan/bör sammansättningen i både styrgrupp och implementeringsgrupp i viss mån vara föränderlig under projektets gång."*

I protokollet finns också förteckning över vilka organisationer och representanter för dessa som ska ingå i styrgruppen:

- Förvaltningen Arbete & Kompetensutveckling (projektägare, projektledare Hässleholm, projektsamordnare, rektor för grundläggande vuxenutbildning T4 Vux samt administratör - förvaltningschef och ekonom medverkar vid behov).

- Arbete och Velfärdsförvaltningen Kristianstads kommun (verksamhetschef, enhetschef samt verksamhetschef utredning - förvaltningschef föreslås medverka vid behov).
- Socialförvaltningen Hässleholm (enhetschef ekonomiskt bistånd – förvaltningschef medverkar vid behov).
- Arbetsförmedlingen (chef för kontoret i Hässleholm).
- Region Skåne (chef för primärvården medverkar vid behov).

Noteras kan att Arbetsförmedlingen i Kristianstad, Försäkringskassan och psykiatrien inom Region Skåne saknade representation. Samtliga hade deklarerat att de inte ämnade medverka i projektet. Primärvårdschef hade i första hand uttalat ett intresse för att medverka i projektets implementeringsgrupp. Det saknades representation även för näringslivet, föreningslivet och för målgrupperna. Det senare skulle kunna ha skett genom brukarorganisationer.

Utvärderarna konstaterar att representationen varit stark för de drivande parterna och de parter med vilka dessa redan tidigare har ett bra samarbete med men svag i relation till de parter man önskat utveckla samarbete med. Det har också varit en övervikt i representationen för verksamheter i Hässleholm.

Styrgruppens uppgift i relation till samverkan har enligt projektdokumentation varit *”att på chefsnivå diskutera problemställningar och regelverk inom befintligt ramverk.”* Styrgruppsrepresentanterna har också förutsatts ha mandat att kunna fatta beslut gällande den egna organisationen i relation till projektverksamheten.

I början av 2013 genomfördes en styrgruppsutbildning med ESF:s processtöd SPeL. I protokoll från styrgruppsmöte 2013-05-05 noterades att utbildningen uppfattats positivt och lett till en diskussion om antalet representanter i styrgruppen. Det fanns en dominerande synpunkt kring att antalet ledamöter i styrgruppen var för många. Dessutom diskuterades innehållet i styrgruppsmötena utifrån syftet att skapa så hög kvalitet som möjligt i dessa möten. Ett förslag till ny organisation presenterades som innebar att inrätta lokala arbetsgrupper på respektive ort. I Hässleholm skulle denna grupp utgöras av den redan existerande Operativa Ledningsgruppen (OPL) med representanter för Arbetsförmedlingen, Socialförvaltningen, AME och T4 Vux. En liknande grupp förväntades inrättas i Kristianstad. För att samordna frågor mellan de två kommunerna skulle en ledningsgrupp inrättas som kunde ta hand om övergripande samverkansfrågor mellan de två drivande aktörerna i projektet. Styrgruppen för projektet skulle då kunna minskas ner, träffas mer sällan och endast arbeta med strategiska frågor.

Implementeringsgruppen, som ändrat namn till strategisk påverkansgrupp, förväntades initialt arbeta med samskapsfrågor rörande psykiatrien samt sekretessproblematik.

Förslagen ovan konkretiserades och antogs vid nästkommande möte 2013-08-21. Styrgruppen decentraliserades till att bestå av arbetsmarknadsansvariga samt cheferna för ekonomiskt bistånd i de två kommunerna tillsammans med Arbetsförmedlingschef i Hässleholm samt projektsamordnare.

Ledningsgruppen skulle bestå av två personer – projektägaren samt verksamhetschef för Arbete och Velfärdsförvaltningen i Kristianstad. Projektledarna i respektive kommun har varit länken till cheferna. Psykiatrien och primärvården skulle vid behov bjudas in till arbetsgrupperna i respektive kommun.

Undertecknade noterar att en betydande del av de tidsresurser som funnits för projektets styrgruppsmöten har använts till att diskutera organisationsfrågor. Allteftersom projektiden har gått har vårdens roll dock blivit allt mindre framträdande.

Vid sammanträdet 2013-08-21 redovisade följeforskarna sin delrapport i utvärderingsarbetet. De punkter som särskilt dokumenterades i styrgruppsprotokollet var följande:

- *"Intervjuer har visat att deltagarna är positiva till projektet eftersom de får visa upp en mer komplett bild av sig själva och att det inte blir ett lika mekaniskt samtal som det är i många andra myndighets-kontakter."*
- *"Däremot är inte projektpersonalen riktigt där att de kan förklara hur deras arbetssätt och förhållningssätt ser ut."*
- *"Närvaron av olika professioner har visat sig mycket positiv. Om man förädlar kunskaperna om detta kan det ge vinster för organisationen och inte bara för individen."*
- *"Processledarrollen är också en framgångsfaktor."*
- *"Databasen har en enorm potential enligt utvärderarna men informationen som finns i databasen förädlas inte."*
- *"Lärandet i vardagen måste kompletteras. För att uppnå detta behöver man anta ett mer analyserande perspektiv i diskussioner och lärdomar framöver. Lärandet behöver systematiseras och vara proaktivt."*
- *"Samverkansgruppen är viktig och intressant i sin intention men det finns stor utvecklingspotential. Diskussioner i Samverkansgruppen behöver finnas med i dokumentationen."*
- *"Det är lika viktigt att dokumentera 'misslyckade lösningar' som 'lyckade'."*
- *"De medverkande kommunerna har olika förutsättningar att uppnå målsättningen om en bred och bestående samverkan."*
- *"Ordinarie verksamhet behöver involveras för att kunna visa på att en förändring har skett."*
- *"Det finns mycket att lära för projektet utifrån boken 'Organisationsförändringar och förändringsledarskap' (Jacobsen)."*

De valda citaten speglar det som styrgruppen tagit vara på i rapporten och ordvalen är sekreterarens.

Det efterföljande styrgruppsmötet genomfördes 2013-10-16. En diskussionspunkt var huruvida det fanns anledning att involvera politiker och högre beslutsfattare i den strategiska påverkansgruppen. Slutsatsen blev att det ska ske endast om det finns ett bra och tydligt syfte.

IT-systemets laglighet har diskuterats med jurist hos Sveriges kommuner & landsting (SKL). De rutiner som rör information till deltagare, samtycke, återkallande av samtycke med mera är utformade på ett sätt som överensstämmer med lagstiftningen.

Försäkringskassan hade nu uttalat intresse för att skicka deltagare till projektet.

Projektets marknadsföringsgrupp upplöstes med hänvisning till att aktiviteterna i marknadsplanen var uppfyllda. Detta motsägs dock av andra uppgifter i protokollet som rör en hemsida under uppbyggnad med mera. Dessutom är det rimligt att anta att spridnings- och implementeringsarbetet kan komma att kräva även andra informationsinsatser än de som förutsetts i kommunikationsplanen.

Ett antal strategiska frågor hade anmälts av samverkansgruppen till styrgruppens möte.

- Flera frågor rörde språksvaga invandrare. En av dem var att det är svårt att hitta praktikplatser och arbetsgivare som vill anställa dessa personer. Sfi – utbildningen har också ett slut (när eleven inte gör några framsteg längre) vilket reser frågan om vem som ansvarar för fortsatt utbildning

när det fortfarande finns behov av utveckling av svenska språket. Frågeställaren undrade om det finns medel till en språkpedagog. För att få lov att börja Sfi igen måste den aktuella personen göra framsteg i en annan aktivitet. Styrgruppen hänskjuter frågan till OPL-grupperna i respektive kommun.

- En annan fråga som också berörde Sfi var att många elever inte är mottagliga för studier och/eller arbete på grund av stor ohälsa. Vem ansvarar för om en elev inte kan klara sina studier på grund av ohälsa? Även denna fråga remitterades till arbetsgrupperna i respektive kommun.
- En tredje fråga på styrgruppsmötet handlade om behovet av bättre rutiner i samarbetet med Försäkringskassan och psykiatrin. Samverkansgruppen menade att det görs godtyckliga bedömningar av vem som kan/inte kan få stöd. Styrgruppen beslutade att återremittera ärendet för att få mer information om konkreta fall som kan belysa problematiken.
- En fjärde fråga handlade om huruvida individer med psykiatrisk och neuropsykiatrisk problematik kan bli funktionshinder kodade hos Arbetsförmedlingen innan hela utredningen är klar.

Under 2014 har projektets styrgruppsmöten inriktats på avslutningen av projektet samt vad som ska hända därefter. Vid möte 2014-01-08 konstateras att projektets uppgraderingsansökan har bifallits. Beviljade medel möjliggjorde inte ett fortsatt arbete med deltagare men däremot kunde arbetet med de strategiska frågorna fortsätta.

En punkt på dagordningen vid detta möte handlade om att verksamheten i Hässleholm uppfattar att de behöver mer kunskap om Försäkringskassans regelverk för bedömningar av rätten till sjukersättning för skador förvärvade i ett annat land. Styrgruppen ämnade därför inbjuda representant för Försäkringskassan att informera om detta. Ett annat samverkansärende handlade om grunderna för att Arbetsförmedlingen ska kunna funktionshinder koda en arbetssökande. Eftersom läkarna inom primärvården inte prioriterar att skriva de läkarutlåtanden som behövs tar det lång tid innan beslut kan fattas. Båda dessa ärenden handlar om att kommunen och Arbetsförmedlingen vill påverka Försäkringskassans respektive Region Skånes agerande för att minska sina kostnader och för att ge projektdeltagarna rätt stöd.

På det efterföljande mötet, 2014-04-09, informerades styrgruppen om att det hade bildats ett nätverk mellan arbetsmarknadsansvariga i Hörby, Osby, Östra Göinge, Hässleholm och Kristianstad. Ett möte ska hållas för att fastställa rutiner, riktlinjer och målsättningar.

Två andra aktiviteter som togs upp på detta möte och som handlade om strategisk påverkan var att:

- Cheferna för Arbetsmarknadsenheten i Hässleholm samt för Arbete och Velfärdsförvaltningen i Kristianstad skulle träffa verksamhetschefer för vårdcentraler i Skåne Nordost.
- Chef för ekonomiskt bistånd i Hässleholm skulle träffa rehabkoordinatorerna för Hässleholm och Kristianstad för att diskutera samarbete.

Dessa aktiviteter är exempel på hur cheferna för de nämnda organisationerna under projektet har arbetat för att utveckla samarbetet med primärvården inom Region Skåne. Samtidigt visar det att de resultat som uppnåtts på strategisk nivå till stor del handlar om att få möjlighet att träffa företrädare för primärvården för att informera och framföra tankar kring utvecklingen av samverkan. På ett operativt plan har dock den etablerade kontakten med rehabkoordinatorerna enligt intervjuad chef

för Ekonomiskt bistånd lett till att man i fler fall lyckas etablera kontakter med rätt person inom primärvården för sina klienter. Handläggare hos Arbetsmarknadsenheten i Hässleholm uttrycker samma sak.

Vid möte 2014-08-27 framfördes information om hur ovan nämnda aktiviteter hade avlöpt. Nätverksgruppen för arbetsmarknadsansvariga kommer att vara en arbetsgrupp inom Skåne Nordost i arbetet med att förverkliga visionen 'Färdplan mot målbild 2020 Skåne Nordost'. Arbetet med att skicka deltagare till andra kommuners verksamheter, vilket skett inom projektet Samverkan utan gränser, kommer att fortsätta även efter projektet. Kommunerna har kommit överens om att betala 225 kronor per dag för varje deltagare.

Mötet med cheferna för vårdcentralerna inom Skåne Nordost har inte gett några konkreta resultat men det har däremot mötet med rehabkoordinatorerna gjort. Det har öppnat nya kontaktvägar som gör att personerna i målgruppen med ohälsa kan komma att få del av olika typer av vårdinsatser i högre utsträckning än tidigare. Det finns sammanlagt ett tjugofemtal rehabkoordinatorer i Kristianstad, Hässleholm, Perstorp och Osby. Syftet med rehabkoordinatorer är att främja tidiga insatser i sjuk-skrivningsprocessen och på så sätt minska långtidssjukskrivning. Inrättandet av rollen i fråga är en del i ett projekt inom Region Skåne som går ut på att förbättra sjukskrivningsprocessen utifrån ledorden rätt, lagom och säker sjukskrivningsprocess. En del i detta är att formulera en tidig plan för återgång till arbete, plan för rehabilitering eller annan lösning. Detta berör i hög utsträckning syfte och målsättningar med projektet Samverkan utan gränser varför här bör finnas ett gemensamt intresse mellan vårderna och övriga projektaktörer.

En lärdom som projektägaren uttrycker beträffande strategiska förändringsprocesser är att kommuner gemensamt har svårt att driva sådana eftersom förhållandena i kommunerna är olikartade. *"Kommuner arbetar på olika sätt, är annorlunda organiserade och detsamma gäller stora statliga myndigheter som lokalt tolkar hur de ska arbeta mot kommunerna."*, menar denne.

Projektägaren gör vid mötet också bedömningen att *"Det är nära ett genombrott för vårt arbete med GW Arbetsmarknad och det myndighetsövergripande samarbetet."* Mot detta talar uppgifterna om att Arbetsförmedlingens handläggare i liten utsträckning använder systemet samt att Sfi-anordnare, primärvård och andra kommuner inte alls använder systemet. Den samverkansaktör som flitigt använder systemet är Ekonomiskt bistånd vid Socialförvaltningen i Hässleholm. Dessa har mycket positiva uppfattningar om systemet. Utvecklingen av samverkan i sig har kommenterats ovan men sammanfattningsvis kan konstateras att det fortfarande återstår mycket arbete för att nå målsättningarna i fråga om utveckling av samverkan.

Projektägaren ser att projektgenomförandet har varit en lärprocess samt att det finns ett fortsatt behov av utveckling av systemet. För detta behövs medel. Eftersom det förefaller komma att saknas projektmedel inom Socialfonden under de närmaste två åren så kommer detta utvecklingsarbete att behöva drivas med annan finansiering, möjligen genom verksamheten för Finansiell samordning (FINSAM) i Skåne Nordost.

Projektgrupperna

Det har funnits en projektgrupp hos Arbetsmarknadsenheten i Hässleholm och en hos Arbete och Velfärdsförvaltningen i Hässleholm. Det har också funnits vissa projektgemensamma tjänster. Projektgrupperna har naturligtvis i första hand arbetat med projektdeltagarna men också med att utveckla verksamheterna på organisationsnivå.

Gemensamma tjänster

Det har funnits vissa tjänster som har varit gemensamma för hela projektorganisationen. En sådan är projektansvarig, det vill säga verksamhetschef för Arbetsmarknadsenheten i Hässleholm. En mycket viktig funktion har utgjorts av tjänsten som projektsamordnare. Den person som innehaft tjänsten har haft sitt kontor i Hässleholm men har haft en roll att driva och samordna frågor på organisatorisk och strategisk nivå för hela projektet. Tjänsten har inte varit besatt under hela projektperioden på grund av föräldraledighet. Alla projekt som finansieras inom ramen för Europeiska socialfonden är förenade med relativt omfattande ekonomisk uppföljning samt administration. Ytterst ansvarig för ekonomin har varit ekonom inom projektägarens förvaltning. Eftersom utvecklingen av ett för samverkansaktörerna gemensamt databassystem har varit ett av de huvudsakliga utvecklingsområdena i projektet har det också funnits behov av en IT-samordnare.

- Projektansvarig, 0,1 tjänst.
- Projektsamordnare, 0,5 tjänst.
- Ekonom, 0,1 tjänst.
- IT-samordnare, 0,1 tjänst.

Ovan nämnda personer har haft centrala positioner i projektet. Även administratören i Hässleholm har haft vissa för projektet övergripande ansvarsområden.

Projektgrupp Hässleholm

I projektansökan anges följande tjänster och rollbeteckningar. Detta har förändrats under projektets gång.

- Projektledare, 0,5 tjänst.
- Processledare, 1,0 tjänst.
- Språkstödjare, 0,5 tjänst.
- Rekryterare, 1,0 tjänst.
- Utbildare, 1,5 tjänst.
- Administratör, 0,5 tjänst.

I Hässleholm har personalens roller kommit att få beteckningarna projektledare, processledare, utbildare, friskvårdskonsulent, arbetsterapeut, kbt-terapeut samt administratör.

Projektgrupp Kristianstad

- Projektledare, 0,5 tjänst.
- Processledare, 1,0 tjänst.
- Språkstödjare, 0,5 tjänst.
- Utbildare, 1,5 tjänst.
- Rekryterare, 1,0 tjänst.
- Administratör, 0,5 tjänst.

Även i Kristianstad har delvis nya roller involverats. Förutom ovan nämnda personalresurser har projektet haft arbetsterapeut och kbt-terapeut. Rekryterarna i Kristianstad benämns numera matchare.

Arbetsgruppen bestod till en början av fler deltidstjänster vilket gjordes om till övervägande delen heltidstjänster i samband med byte av projektledare i början av 2013. Grunden har under hela projektprocessen varit att ha representation av flera professioner.

Eftersom det särskilt i Kristianstad, men även i Hässleholm, har varit ett antal personalbyten på tjänsterna i projektet så noterar utvärderarna att sammanlagt 60 personer har medverkat som personal på de två orterna under projektets genomförande.

Övriga projektgrupperingar

Projektet har för att hantera samverkan på ett organisatoriskt plan format en rad grupper som i varierande utsträckning har påverkat utvecklingen av samverkan. Samtidigt finns grupperingar i de reguljära verksamheterna som också har påverkat projektverksamheten och vice versa.

Gemensamma mötesstrukturer som i projektet har varit följande:

- Styrgrupp.
- Samverkansgrupp.
- Metodutvecklingsgrupp.
- Marknadsföringsgrupp.
- Implementeringsgrupp/Strategisk påverkansgrupp.

De olika grupperingarna och deras sammansättning samt vilka frågor som behandlats har delvis förändrats efterhand. Styrgruppens arbete har redovisats och analyserats ovan.

Samverkansgruppen

Samverkansgruppen har varit ett forum för möten mellan ledningspersonal och handläggare som berörts av arbetet med projektdeltagarna från de i projektet medverkande organisationerna. Intentionen har i denna grupp varit att diskutera och lösa operativa samverkansfrågor. Frågor som Samverkansgruppen inte kunde lösa förväntades föras vidare till projektets styrgrupp vilket som framgått ovan har skett i viss utsträckning. Om styrgruppen inte förmådde hantera dessa frågor så skulle de lyftas till Implementeringsgruppen. Detta har däremot inte skett i något fall.

Representationen i gruppen har bestått av personal från de två projektgrupperna och från vissa samverkanspartners.

Samverkansgruppens roll beskrivs i ansökan på följande sätt: *"För att stimulera samarbete på operativ nivå kommer en samverkansgrupp som är gemensam för de två kommunerna att skapas. I denna samverkansgrupp medverkar projektpersonalen som arbetar med målgruppen samt de externa kontaktpersoner som kommer att finnas i psykiatrin, primärvården och hos Arbetsförmedlingen. I denna grupp diskuteras operativa frågor som kan underlätta en bättre samordning av insatser och aktiviteter för målgrupperna."*

Av genomgångna protokoll från Samverkansgruppens möten framgår att gruppen inledningsvis hade svårt att hitta sin roll och fungerande arbetsformer. I lägesrapport till ESF-rådet i januari 2013 beskrivs vad samverkansgruppen konkret förväntas göra: *"Framöver bör gruppen vara ett forum för kompetensutveckling, lyfta positiva och negativa fallbeskrivningar och samordna hållbara handlingsplaner för deltagarna."*

Vid möte 2012-10-10 diskuterades många olika frågor. Incitamenten för att samarbeta bottnar i att projektets målgrupper inte får det stöd de behöver och att samarbetsprocesserna ofta inte fungerar. Det är svårt för invandrare att få sina behov utredda inom sjukvården och samhället uppfattas ofta ställa allt för höga förväntningar på jobbsökande utifrån de berörda personernas förutsättningar, förmåga och kapacitet. Ett problem i samverkan mellan myndigheter kan vara att en handläggare vid en myndighet upprättar en handlingsplan. När klienten kommer till en handläggare vid en annan myndighet kan denna planering brytas eftersom handläggare i olika verksamheter sällan samplanerar. Uppgiven anledning till detta problem sägs ofta vara sekretessproblem. Av denna anledning är projektets ambition att upprätta gemensamma planeringar viktig.

Vid Samverkansgruppens möte 2012-11-21 uppmärksammades att gruppens sammansättning inte är representativ eftersom Arbetsförmedlingen i Kristianstad, psykiatri och Försäkringskassan inte var representerade. Detta är ett strategiskt viktigt problem som också avsåg representationen i styrgruppen vilket framgått ovan. Av protokoll från följande möte med Samverkansgruppen framgick att dessa verksamheter inte skulle komma att ingå i projektet i fortsättningen heller.

Kompetensutveckling har förekommit vid gruppens möten dels genom erfarenhetsutbyte och dels genom föreläsningar på olika teman:

- Språkstödjare i Kristianstad presenterade det transnationella projektet CIVET, som Kristianstad deltagit i, och de metoder som använts i projektet i fråga för att förbättra handledares/yrkeslärares sätt att kommunicera med vuxna invandrare i utbildningssituationer.
- Case management metoden presenterades vid Samverkansgruppens möte i januari 2013 av personal från omsorgsförvaltningen i Hässleholm. Case management är enligt Socialstyrelsen *"En insats som samordnar vården för personer med allvarliga psykiska funktionshinder för att de ska kunna leva ett så självständigt liv som möjligt. Den ursprungliga målgruppen var vuxna personer med allvarliga psykiska funktionshinder såsom schizofreni, annan psykos eller personlighetsstörning. Idag används insatsen även vid allvarliga beroendeproblem. Det övergripande syftet är att personer med allvarliga psykiska funktionshinder ska kunna leva ett så självständigt liv som möjligt. De konkreta målen är att patienterna ska hålla kontakt med vård- och stödsystemet, att antalet och längden på sjukhusvistelser ska minska samt att patienternas sociala funktion och livskvalitet ska förbättras. Case management är egentligen ett samlingsnamn för flera typer av stödmodeller. I samtliga modeller har en vårdsamordnare, en så kallad case-manager, en koordinerande funktion med ansvar för att utredning, planering och adekvata insatser genomförs och följs upp med klienten. Däremot skiljer sig de olika modellerna vad gäller intensiteten i kontakten, graden av samordning samt vårdsamordnarens roll i de behandlande och rehabiliterande insatserna."*
- Vid möte i april månad 2013 föreläste ESFs Processtöd för tillgänglighet på temat tillgänglighet till arbetsmarknaden för personer med olika funktionsnedsättningar. I samband med detta uppmärksammades även vikten av att psykiatri är representerade i projektet.

Vid möte 2013-03-06 medverkade för första gången en konsult med kompetens inom sjukvården. Eftersom inte Region Skåne medverkat till representation i gruppen så beslutade projektet att köpa denna insats. Personen i fråga förefaller ha bidragit med värdefull kunskap till projektet i flera sammanhang. Vid möte 2013-05-22 förekom en rad punkter som just berörde sjukvården. Projektorganisationen uppmärksammades på flera resurser som finns att tillgå inom Region Skåne som rehabkoordinatorer och kbt-behandling.

Protokollet från samma möte indikerar att diskussionen i hög utsträckning också utgått från av projektpersonalens upplevda problem. Projektets perspektiv på olika frågor lyfts istället för att tydliggöra olika organisationers perspektiv. Ett upplevt problem vid denna tidpunkt var att projektdeltagarna inte ville ta korta jobb under sommaren för att de upplevde att de förlorar på detta. Försäkringskassans bedömningar av rätten till sjukersättning upplevdes inte alltid rimliga och då handläggarna är svåra att få tag på finns inte möjlighet till dialog i ärendena. Arbetsförmedlingen uppfattades agera passivt i många ärenden. Här fanns påtagliga samverkansproblem som borde lyfts till styrgruppen. 2013-06-11 presenterades dock projektet för Arbetsförmedlingen för att försöka förändra situationen. Syftet uttrycktes vara *"Att åstadkomma en bättre förståelse för varandras arbete, att underlätta varandras arbete genom samarbete mellan myndigheter."*

Vid möte 2013-08-28 diskuterades några fallbeskrivningar:

- Ett av dessa handlade om en person som först deltagit en period i projektet men avslutats utan resultat i utbildning eller arbete. Efter ett halvår kom personen tillbaka och efter en praktik kunde denne erbjudas en offentligt skyddad anställning. Framgången i detta fall bedömdes bero på följande faktorer: *"Nyckeln till framgång i det här fallet har varit ett lösningsfokuserat förhållningssätt, vi har varit ett stöd men tydligt visat att deltagaren äger frågan, visat att deltagaren alltid är välkommen trots misslyckanden. Vi har med andra ord skapat ett förtroende, visat uthållighet och hjälpt deltagaren att bryta traditionella mönster."*
- Ett annat fall rörde en deltagare som utan att kontakt tagits med projektet avskrivits av Arbetsförmedlingen med hänvisning till att vederbörande inte stod till arbetsmarknadens förfogande. Fallet rör en problematik som uppstår efter det att projektet förberett för att deltagaren ska klara av att delta i statligt finansierade arbetsmarknadsinsatser men där Arbetsförmedlingen gör en annan bedömning. Detta synes vara ett vanligt typfall.
- Det är vanligt förekommande att projektdeltagare har olika former av smärtproblematik och att det är svårt att hitta insatser för dessa. I detta fall kunde anlitas resurs med insikt i sjukvården ge ett flertal tips om hur projektet kunde gå vidare för att säkra rätt insatser för denna delmålgrupp. Noteras bör att en stor del av den information som gavs med lätthet kan inhämtas via Region Skånes hemsida.

Vid möte med Samverkansgruppen 2014-01-15 gick projektledarna i Hässleholm och Kristianstad igenom den nya styrgruppsorganisationen samt informerade om andra aktiviteter som skulle genomföras under året. Kristianstad redovisade också ett nytt upplägg av sina kurser.

Samarbetssvårigheter mellan projektgruppen i Kristianstad och Arbetsförmedlingen på orten berördes vid mötet. Flera redovisade fall visar på brister i samsynen mellan organisationerna. Ett problem som är återkommande beskrivs i protokollet på följande sätt: *"Personal från Arbete och Valfärdsförvaltningen i Kristianstad jobbar mycket med deltagarens motivation samt med dokumentation kring denne för att överlämna allt klart och förberett till Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen tar dock inte*

deltagaren direkt, ett glapp uppstår då deltagaren skrivs ut och sedan kan få vänta under en längre tid innan aktivitet startar genom Arbetsförmedlingen. Deltagaren kan få sitta i månader hemma i väntan på sysselsättning (och mår psykiskt illa på grund av det). Deltagaren förlorar den motivation som har byggts upp under en längre tid."

Beskrivningen ovan utmynnade i en fråga: "Finns det något sätt att förbindra detta?" Inget svar ges och det framgår inte heller att frågan har behandlats vidare i styrgruppen trots att detta är ett återkommande problem.

Ett tillgänglighetsproblem som diskuterades vid samma möte var att deltagare ofta uppger att de inte förstår vad som står i brev de får från olika myndigheter. Problemet knyts dock i första hand till Arbetsförmedlingen.

Flera fall av kollisioner mellan deltagares behov och Arbetsförmedlingens regelverk beskrivs också. Problemen relateras dock inte till regelverket, fastän det uppenbart hör samman med detta, utan till uppfattad bristande kommunikation. Åter framträder personalens bristande kunskaper om Arbetsförmedlingens uppdrag, deras insatser och deras direktiv. De problem som relaterats hör till stor del ihop med situationen i Kristianstad. I Hässleholm har många samverkansproblem kunnat lösas genom det samarbete som upparbetats mellan Arbetsmarknadsenheten, Arbetsförmedlingen och Socialförvaltningen med början flera år tillbaka.

Mötet avslutades med en föreläsning om smärtproblematik av resursperson från sjukvården.

Som framgår av ovan beskrivning har Samverkansgruppens möten till stor del rört kunskapsförmedling samt redovisning av fallbeskrivningar. Fallen har varit ensidigt beskrivna från en organisations perspektiv istället för att kunna innefatta olika perspektiv. Dessutom saknas ofta slutsatser av diskussionerna.

Metodutvecklingsmöten

Gemensam metodutveckling genomfördes under åren 2013 med de två projektgrupperna som deltagare. Detta upphörde dock i början av 2014 då det inte uppfattades finnas behov av denna plattform. Verksamheterna på respektive ort har också hela tiden haft egna metodutvecklingsmöten mellan de gemensamma mötena.

Vid möte 2013-04-17 beskrev de olika projektgrupperna sina målsättningar samt sitt utbud av aktiviteter för respektive delmålgrupp i Hässleholm och Kristianstad. Kristianstad annonserade svårigheter att samarbeta med Socialförvaltningen, en enhet som finns inom den egna förvaltningen. Ett annat bekymmer var vid denna tidpunkt svårigheterna att bedöma personers arbetsförmåga. Det var ett problem som även Hässleholm hade uppmärksammat. Ett angeläget behov ansågs vara att tydliggöra vilket ansvar Socialförvaltningen respektive Arbetsförmedlingen har för projektets målgrupper.

2013-05-30 genomfördes en ny gemensam metodutvecklingsdag. Åter bestod aktiviteten av att verksamheterna delgav varandra vad man arbetar med och delvis hur man arbetar. Olika projektmedarbetare berättade om sina respektive ansvarsområden. En punkt som berördes var svårigheter att hitta ett bra sätt att dokumentera utvecklingen på den strategiska nivån. Ett beslut fattades om obligatorisk närvaro vid metodträffarna med anledning av att flera valt att inte närvara. En diskussion fördes också om möjligheten att deltagare i verksamheterna kan delta i aktiviteter även hos samverkansparten.

2013-09-04 genomfördes en heldagsaktivitet innefattande bland annat att följeforskarna presenterade en delrapport i utvärderingen av projektet. Därutöver gick man tillsammans igenom den rapport som avlämnats för projektets mobiliseringsfas som hade avslutats ett år tidigare. Både rapporten och utvärderingen utgjorde underlag för en avstämning mot projektets mål. Undertecknad noterar att det finns en allmän uppfattning att projektet styr mot målen och att man uppnått en hel del.

Ett avsnitt i protokollet identifierar ett antal punkter som man önskar lyfta till strategisk nivå:

- Komplex problematik som vävs samman av språk, medicinska hinder och sociala problem.
- Deltagares egna upplevelser av begränsad arbetsförmåga kopplad till psykiska och fysiska problem. Till en del knyts denna begränsade arbetsförmåga också till personens sociala/kulturella situation.
- Personalens upplevelser av att det finns deltagare som inte vill komma ut på den svenska arbetsmarknaden (vill inte jobba utan är nöjda som det är).
- Vissa deltagare står inte till arbetsmarknadens förfogande.
- Vissa deltagare kommer inte vidare på grund av språkproblem. En del av dessa har avslutats från Sfi utan att ha uppnått sitt studiemål.

Gemensamt för ovan punkter är att det saknas data för att avgöra hur stor respektive grupp är. Detsamma gäller de som faktiskt har fått en anställning med eller utan lönesubvention. Undertecknad använder ordet 'fått' eftersom det rör sig om arbeten som tilldelats genom projektet inom offentlig sektor. I Hässleholm har kommunen finansierat 20 OSA-anställningar riktade till målgruppen.

Marknadsföringsgruppen och implementeringsgruppen

Marknadsföringsgruppens syfte är enligt projektdokumentationen att *"påverka beslutsfattare så att myndighetssamarbetet ökar och fungerar, men även att sprida information till andra kommuner och myndigheter."*

Arbetet har utgått från projektets kommunikationsplan och ett verktyg i informationsspridningen har varit projektets nyhetsbrev. Marknadsföringsgruppen fick vid styrgruppsmöte i november 2012 också i uppdrag att utforma en plan för strategisk påverkan. Planen blev klar i februari månad 2013 och arbetet utgår från följande formulering kopplad till projektets logotyp: *"SAMVERKAN UTAN GRÄNSER – en satsning på samverkan mellan myndigheter, näringsliv och kommuner för att motverka utanförskap."*

Enligt anteckning i styrgruppsrapport avvecklades gruppen 2013-10-16 då den uppnått sina målsättningar.

Implementeringsgruppen var tänkt att *"bemannas av de högsta beslutsfattarna."* I början av 2013 ändrades grupperingens namn till 'Strategisk påverkansgrupp'. Gruppen har dock inte formerats och har således inte genomfört någon verksamhet. Tanken bakom gruppen var att engagera personer med mandat att förankra projektets erfarenheter i sin egen organisation samt att kunna påverka strukturerna i samverkan kring målgruppen.

Lokala samverkansformer

Det finns olika sätt att organisera sig och att arbeta på i de två drivande kommunerna. På grund av resursbegränsningar i utvärderingen har utvärderarna fokuserat på att beskriva och analysera den lokala samverkan i Hässleholm.

OPL-gruppen i Hässleholm

I Hässleholm har den redan före projektet existerande Operativa Ledningsgruppen (OPL) haft stor påverkan på projektet både i planerings- och genomförandefasen. Även om OPL-gruppens ansvarsområde sträcker sig över samtliga verksamhetsområden där Arbetsmarknadsenheten samverkar med Socialförvaltningen, Arbetsförmedlingen samt T4 Vux, så har frågor som rör projektet Samverkan utan gränser kontinuerligt behandlats på OPL-gruppens möten.

En genomgång av minnesanteckningarna från OPL-gruppens möten under 2013 och 2014 visar att agendan i hög utsträckning handlat om den ökade tillströmningen av elever till Sfi på grund av ökad flyktinginvandring främst från Syrien. Dessutom finns ett betydande antal personer som både är språksvaga och har identifierade hälsoproblem som är föremål för insatser hos såväl Socialförvaltningen, Arbetsförmedlingen som Arbetsmarknadsenheten. Vid ett antal möten har olika frågeställningar med anknytning till dessa problem tagits upp:

- Hur stor är gruppen?
- Vad har vi gjort tidigare för den här gruppen?
- Vad kan respektive part göra för insatser idag?
- Finns diagnosticerade funktionshinder?
- Om det finns personer med posttraumatiskt stressyndrom (PTSD) så borde de kanske få en insats innan de börjar läsa Sfi?
- Skulle man kunna anordna någon form av praktisk svenska?
- Kan praktik kombinerad med svenska, vilket praktiserades i SUSA-projektet, vara möjlig?
- Vad kan Arbetsförmedlingen göra för de personer som på grund av sin sjukdomsbild och sina tidigare upplevelser inte förmått ta till sig undervisningen i svenska?
- Kan en annan pedagogik användas i språkundervisningen?
- Hur kan tolkkostnader eller en tjänst som språkmentor bekostas?
- Hur kan samverkan mellan Arbetsmarknadsenheten och Sfi stärkas?

Frågeställningarna är högst relevanta för projektet både med tanke på att 41 procent av deltagarna i Samverkan utan gränser är födda i ett annat land än Sverige och att denna del av deltagargruppen i betydligt mindre utsträckning än svenskfödda har kunnat övergå till anställning eller utbildning efter projektet.

Under den aktuella perioden har T4 Vux, som är utbildare inom Svenska för invandrare, utvecklat ett Resurscenter bestående av två specialpedagoger och en resurslärare för att stödja elever med funktionsnedsättningar. De tre personalresurserna arbetar på individ-, grupp- och organisationsnivå för att utveckla verksamheten på flera plan parallellt. Det tidigare genomförda SUSA-projektet har inspirerat till skapandet av Resursenheten. Sfi-anordnaren har också genomfört en förprojektering

för ett utvecklingsprojekt som planeras bedrivas i den nu aktuella programperioden inom Socialfonden. Målgruppen för projektet kommer att vara elever som har problem med språkinläringen kopplat till hälsoproblem.

Även ungdomsarbetslösheten har varit en viktig del i OPL-gruppens diskussioner. Under perioden har ett pilotprojekt med förberedande insatser för ungdomar genomförts och även på ungdomsområdet planeras ett utvecklingsprojekt med Socialfondsfinansiering i den nu aktuella programperioden.

De frågor som specifikt berört projektet Samverkan utan gränser har dels handlat om funktionaliteten i den redan genom SUSA-projektet etablerade samverkan men framförallt om insatser för att öka samverkan mellan de som ingår i OPL-gruppen samt primärvård och psykiatri.

Vid sammanträde 2013-02-13 konstateras att samverkan mellan Arbetsmarknadsenheten och T4 Vux har avtagit efter att SUSA-projektet avslutades. Flera protokollsanteckningar rör också avsaknad av närvaro från Arbetsförmedlingen till exempel i projektets Samverkansgrupp.

Arbetsmarknadsenheten erbjuder i ett flertal sammanhang tjänster till de andra aktörerna. Deras verksamhet är beroende av en kontinuerlig efterfrågan på insatser som kan finansiera deras verksamhet. Det praktiska samarbetet mellan Arbetsmarknadsenheten och samverkansparterna Socialförvaltningen och Arbetsförmedlingen regleras övergripande i skrivna avtal. Dessutom är avgränsningen av respektive organisations verksamhetsområde föremål för kontinuerliga diskussioner. Arbetsförmedlingen vill till exempel vara den organisation som har hand om kontakterna med arbetsgivare i näringslivet. Arbetsmarknadsenheten förbereder för praktik samt anordnar praktik i samarbete med kommunala förvaltningar. Rekryteringen till de 20 OSA-anställningar som projektet Samverkan utan gränser haft till sitt förfogande fungerade mindre bra inledningsvis då flera av de som valts ut av Socialförvaltningen för förberedande praktik inför anställning inte klarade denna. T4 Vux vill utveckla sitt Resurscenter med kompetenser liknande de som nu finns i projektet Samverkan utan gränser.

Det är uppenbart att diskussionerna i OPL-gruppen, liksom i andra grupperingar med anknytning till projektet, ofta handlar om att respektive organisation ska ta sitt ansvar för insatser till målgruppen medan det i mindre utsträckning handlar om hur man kan samordna sina insatser. Som beskrivs i rapporten finns ärendegenomgångar för avstämning av insatser där deltagaren har kontakt med två eller flera organisationer men i detta sammanhang fördröjs processer av frånvaro av personal samt att representation från primärvård och psykiatri saknas.

OPL-gruppen har vid enstaka tillfällen bjudit in företrädare för primärvård respektive psykiatri för diskussion om samverkansfrågor. I september 2013 fick sålunda OPL-gruppen information om primärvårdens organisation, ansvarsområden samt arbetssätt. Ett område som diskuterades var hanteringen av sjukskrivningar. Om en person är i Sfi-undervisning och mår dåligt psykiskt är man restriktiv med att sjukskriva då det anses innebära risker om en person i den situationen blir isolerad i hemmet. Behoven av att leverera olika former av intyg till olika myndigheter har ökat under senare år och innebär därför en stor arbetsuppgift för Region Skåne. Som framgått av annan information så finns en frustration hos de myndigheter som behöver intygen att de tar lång tid att få fram. Detta förefaller således vara ett gemensamt problem som förlänger och fördyrar processen att hitta rätt insats för varje individ. Detta är därför ett område där det borde skapas särskilda resurser lämpligen inom ramen för Finsams verksamhet.

Kontakt för psykiatrin menade vid möte att kontakt med psykiatriker också kan ske genom andra resurspersoner som klienten har, till exempel sjuksköterska eller kurator.

Vid ett extra insatt möte med OPL-gruppen 2014-03-03 hade såväl företrädare för primärvården som för psykiatrin inbjudits. OPL-gruppen hade i förväg skickat ut vissa frågeställningar som man önskade svar på:

- Arbetsförmedlingen hade flera frågor som rörde skivande av läkarutlåtande/läkarintyg. Främst undrade man över handläggningstiderna, om en läkare kan vägra skriva intyg samt vilken utbildning läkarna har för att skriva den typ av intyg som Arbetsförmedlingen behöver för att kunna fatta beslut i vissa ärenden.
- Socialförvaltningen hade också frågor kring läkarintygen med fokus på att intygen ofta beskriver vad en person kan utföra men inte tar upp begränsningarna. Dessutom ville Socialförvaltningen diskutera hur man kan arbeta med den samordnade vårdplaneringen (SIP).
- Även Arbetsmarknadsenheten tog upp läkarintygen och menade att det skulle underlätta enhetens arbete med de arbetssökande om intyg beskrev vilka aktivitetsbegränsningar som individen har. Det skulle ge vägledning om aktivitet kan inledas även under en sjukskrivning samt vilken inriktning aktiviteterna skulle kunna ha. En annan fråga var hur psykiatrin tänker sig samarbetet med kommunen samt om det finns behov av arbetsinriktade aktiviteter för deras målgrupp.

Protokollet ger inte mycket information om vilka svar som erhållits. Primärvårdens representanter hänvisade återigen till kontakt med rehabkoordinatorerna när det gäller övergripande samverkansfrågor medan rekommendationen var att skicka en remiss i de fall man ville ha kontakt i ett enskilt ärende. Ett sådant förfarande underlättar kontakten ur sekretessynpunkt samt att en remiss alltid måste besvaras. En person kan också boka in ett besök hos sin läkare och be denne kalla till flerpartssamtal för gemensam planering. Representant för psykiatrin menar att ett problem är läkarbrist på vårdcentralerna och att kontakt med vårdcentralerna rekommenderas ske genom rehabkoordinatorerna. Inom Region Skåne ligger samordningsansvaret gentemot andra organisationer på primärvården.

I övrigt har OPL-gruppen under perioden berört det gemensamma databassystemet GWA, rutiner kring sekretessmedgivanden, rutiner beträffande studier och försörjningsstöd med mera som har anknytning till projektet.

Under hösten 2014 har hittills två OPL-möten genomförts. De frågor som huvudsakligen har diskuterats har varit:

- Syfte och målsättning med OPL-gruppens arbete.
- Probleminventering och behovsanalys för invandrargruppen.
- Vilka utvecklingsområden finns när det gäller samverkan mellan Arbetsförmedlingen, Arbetsmarknadsenheten, Socialförvaltningen och T4 Vux?

Frågorna indikerar att OPL-gruppen dels har uppmärksammat att det finns ett behov av att kontinuerligt diskutera samverkansformerna och samverkansarbetets innehåll samt att invandrargruppens behov för närvarande är i fokus.

ÄGG-möten i Hässleholm

Ett betydelsefullt forum för att diskutera samverkansfrågor på individnivå internt i Arbetsmarknadsenhetens verksamhet i Hässleholm har varit veckovisa möten under två timmar för genomgång av de ärenden man arbetar med (ÄGG – ÄrendeGenomGång). Dessa genomförs enligt metoddokumentationen med fokus på klientens bästa. I metoddokumentationen beskrivs projektets synsätt som utgående från subjektet, den arbetssökande individen. I andra sammanhang beskrivs dock arbetet med individerna på ett objektifierande sätt. Man arbetar med ärenden som är föremål för beslut. Därutöver har projektgruppen haft ett två timmar långt avstämningsmöte en gång per vecka. Detta möte har i den sista veckan i varje månad ägnats åt reflektion med frågorna i lägesrapporten till ESF-rådet i fokus.

ÄGG-möten genomförs också med vissa av de externa samverkansparterna. Det rör sig om handläggare hos de verksamheter som samverkar på ledningsnivå i OPL-gruppen det vill säga personal från Arbetsmarknadsenheten, Sfi, Arbetsförmedlingen och Socialförvaltningens enhet för ekonomiskt bistånd. En ambition med projektet har även varit att representanter för primärvården och psykiatrien också skulle delta men detta har inte kunnat ske. Däremot har kontakter med dessa verksamheter förekommit på andra sätt.

Samverkan i Kristianstad

En stor del av samverkan i Kristianstad har bedrivits inom Arbete och Velfärdsförvaltningen eftersom såväl Jobbförberedande gruppen och enheten för ekonomiskt bistånd tillhör denna organisation. Projektet Samverkan utan gränser har tagits upp vid ordinarie arbetsplatsträffar (APT).

Under projektets gång har vissa förändringar skett i samverkan med Arbetsförmedlingen som inneburit att projektet har haft en kontaktperson att vända sig till för samverkan kring enskilda ärenden. Av genomförda intervjuer framgår också att verksamhetschef för Utbildning och arbete regelbundet träffar Arbetsförmedlingens chef för att diskutera mer övergripande samverkansfrågor. Samarbetet har dock inte den regelbundna och strukturerade karaktär som samverkan i Hässleholm har med en OPL-grupp samt ÄGG-möten på handledarnivå.

Verksamhetschef för Utbildning och arbete betonar betydelsen av utvecklingen av en samverkan mellan Kristianstads och Hässleholms kommuner. Dessutom har samverkan mellan kommunerna i Skåne Nordost utvecklats genom projektet menar denne. *"Ett resultat av projektet är också ett tydligare samarbete med Arbetsförmedlingen, både på operativ och på strategisk nivå",* uppfattar den verksamhetsansvarige och fortsätter med att säga att *"Kopplingen till vården behöver kommunen dock arbeta vidare med."*

Kontakter med övriga organisationer

Av redovisad projektdokumentation framgår att samarbetet kring deltagarna ofta har fungerat särskilt bra med de organisationer som är vana att samarbeta. Öppningar har dock skett även mot primärvården genom att de andra samverkansaktörerna uppmärksammats på rehabkoordinatorernas existens.

Verksamhetscheferna för de drivande verksamheterna i projektet, projektsamordnaren samt projektledarna har i ett antal olika sammanhang informerat om projektets syfte, målsättningar och sätt att arbeta.

Av lägesrapport för maj månad 2012 framgår att projektägaren informerat såväl psykiatrin samt chefsgruppen inom nätverket Skåne Nordost om projektet Samverkan utan gränser. I juni månad genomfördes sedan ett nytt möte, denna gång både med företrädare för primärvården och för psykiatrin, där projektägaren beskrev den uppfattade problematiken med 'personer som faller mellan stolarna'.

I juli månads lägesrapport samma år har de informerande kontakter som genomförts av projektägare och projektpersonal summerats. Av denna summering framgår att så gott som samtliga av projektet berörda organisationer informerats. Representanter för näringslivet saknades dock. I huvudsak hade information getts till chefspersoner samt till politiker. Även andra kommuner i Skåne Nordost än de två i projektet medverkande kommunerna hade fått del av informationen.

I november 2012 blev projektledaren i Hässleholm inbjuden att delta i den så kallade 'Hässleholmsdialogen' som är en lokal samverkansplattform mellan psykiatrin, Försäkringskassan, Socialförvaltningen och Omsorgsförvaltningen som tillkom i slutet av 1990-talet. I detta forum diskuteras samverkansfrågor på organisatorisk nivå med syfte att underlätta samarbetet på individnivå. Information och dialog vid gruppens möten skapar kunskap om vad respektive organisation har för uppdrag och hur man arbetar vilket är viktigt för att skapa rätt förväntningar på varandra i samverkan. Det framgår av projektdokumentation från Samverkan utan gränser att de som nu verkar i Hässleholmsdialogen också gärna skulle se medverkan av primärvården i denna samverkansplattform. Vid flera tillfällen har projektledaren i Hässleholm kunnat informera de andra aktörerna om projektet Samverkan utan gränser vilket efterhand har gett positiva effekter i form av fler samverkanskontakter.

Som redovisats i protokollen från styrgruppens och samverkansgruppens möten har personer från de samverkande organisationerna inbjudits till möten för ett ömsesidigt utbyte av information.

Vid vissa tillfällen har dessutom gemensamma metodutvecklingsdagar genomförts i Hässleholm tillsammans med både Enheten för ekonomiskt bistånd och med personal från Arbetsförmedlingen.

Databassystemet GW Arbetsmarknad (GWA)

I metoddokumentation för arbetet i Hässleholm sägs att *"Målsättningen med ett gemensamt IT-system är att handlingsplaner hos olika myndigheter, som en person i målgruppen kan vara aktuell hos, inte ska 'krocka' med varandra. Dessutom är syftet att myndigheter ska få samma information samt kunna använda informationen från en insats vid en myndighet för att kunna ta vid där den andra myndigheten slutade."*

Ambitionen är således att IT-systemet i fråga ska kunna vara en gemensam administrativ plattform i samarbetet mellan de myndigheter som arbetar med den aktuella målgruppen. Detta är en offensiv målsättning som utmanar det rådande systemet på flera sätt. Varje verksamhet har sina specifika dokumentationssystem. GWA blir då ytterligare en arbetsuppgift. Sekretess problematiken är dessutom en betydande del av utmaningen.

Systemet kan samtidigt underlätta kommunikationen mellan olika organisationer genom sina olika funktioner. En tänkbar effekt av detta är att samverkansprocessen effektiviseras samt att en samlad information från olika aktörer bidrar till en helhetsbild av projektdeltagarens situation. I förlängningen antas detta av projektägaren kunna förhindra att deltagare 'hamnar mellan stolarna' samt att den enskildes möjligheter att erhålla ett adekvat stöd ökar.

Sekretessproblematiken har hanterats genom att de berörda individerna ger sin tillåtelse till att deras persondata läses av särskild namngiven personal från berörda myndigheter.

Inom Arbetsmarknadsenheten används systemet för att hantera hela ärendeprocessen: remisser, personuppgifter, inskrivningar, tidsbokningar, information av betydelse för att kunna ge rätt stöd till klienten, insatser, frånvarorapportering, resultat och utskrivningar. Samverkansparterna kan använda systemet för att skicka remisser, ta del av information om remitterad person, dokumentation av utredningsmaterial, se vilka insatser som personen i fråga har erhållit samt resultaten av dessa. Detta syftar till att underlätta informationsflödet och kommunikationen samt effektivisera de uppföljningsmöten som genomförs. Det finns också rapport- och statistikfunktioner. En uppkoppling mot befolkningsregistret har skett för att underlätta hanteringen av personuppgifter.

Av intervjuer, lägesrapporter till ESF-rådet samt annan dokumentation framgår det att utvecklingen av IT-systemet har tagit mycket resurser i anspråk men att man själva och andra parter upplever en allt större nytta med systemet. Utvecklingen av systemet började redan i samband med projektets start. Systemet är upphandlat av företaget YoungLogic och används i ett tjugofemtal andra kommuner i Sverige. Det marknadsförs som ett stödsystem för verksamheter som tar emot personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Den organisation som utöver Arbetsmarknadsenheten själva använder systemet mest frekvent är Socialförvaltningens försörjningsstödsenhet. De använder systemet för remisser, tidbokningar samt utnyttjar sin läsbehörighet i systemet för att kunna följa remitterade klienters process i projektet. Inom Arbetsförmedlingen testas systemet genom att några handläggare använder det. Under projekt-tiden har dessutom handläggare vid Arbetsförmedlingens Etableringsenhet i Kristianstad använt systemet. I övrigt har systemet inte använts av de externa parterna. Det fanns planer på att projekt-verksamheten i Kristianstad skulle använda systemet men detta kunde inte genomföras. Sfi-verksamheten i Hässleholm prövade under en tid att använda systemet men har därefter beslutat sig för att ställa sig utanför systemet. Hälso- och sjukvården är inte involverad i användningen av systemet. Inte heller Försäkringskassan. GWA kan i dagsläget främst sägas utgöra ett stöd för arbetet inom Arbetsmarknadsenheten.

Utvecklingen av IT-systemet har i sig utgjort en omfattande lärandeprocess som involverat såväl personal från Arbetsmarknadsenheten som från samverkande organisationer. En systemansvarig IT-samordnare samt utvecklingsgrupp inom Arbetsmarknadsenheten har arbetat för att kontinuerligt utveckla systemet i samarbete med leverantören.

Under 2013 tog utvecklingen och användningen av systemet fart. Av dokument daterat 2013-07-01 framgår att *"IT-samordnaren och projektsamordnaren har lagt upp en gemensam plan för arbetet med GWA. Båda kommer att vara drivande krafter i att marknadsföra systemet (därmed uppfylls projektets strategiska målsättningar)."* I samma dokument skissas en IT-organisation bestående av en representant per enhet/organisation/kommun som använder systemet. Dessa ska träffas regelbundet för att kunna förmedla nyheter och utvecklingsmöjligheter med systemet. Det första mötet med gruppen ägde rum i september 2013.

En förutsättning för att få ett system som GWA att fungera är att rutinerna i systemet fungerar och att användarna dokumenterar uppgifter på avsett sätt. Som stöd för detta finns en handbok. Det framgår dock av utvärderingsunderlaget att det finns behov av klargörande diskussioner kring vad som ska dokumenteras, hur dokumentation ska ske, när dokumentation ska ske samt av vem.

Personal hos Arbetsmarknadsenheten, Socialförvaltningen, Försäkringskassan, T4 Vux, Arbetsförmedlingen, projektpersonalen i Kristianstad samt Etableringsenheten på Arbetsförmedlingen i Kristianstad har i omgångar informerats om samt utbildats i att använda systemet. Även andra kommuner i Skåne Nordost har fått information om systemet. Planer har funnits på att involvera även primärvård och psykiatri.

Detta beskrivs bland annat i lägesrapport till ESF-rådet i juni 2013 på följande sätt: *"Databasmöte hölls på Arbetsmarknadsenheten i början av juni, då bland annat beslutade rutiner repeterades, nya rutiner om olika aktiviteter skapades och webversionen gick igenom. Individuella möten med personalen på Arbetsmarknadsenheten fortsatte och vissa ville ha mer än ett individuellt möte. Mycket tid lades också på att förbereda för Kristianstads projektgrupps start i GW arbetsmarknad, det vill säga att lägga in alla deras deltagare, skapa användare och inlogg, lägga in aktiviteter och ärenden med mera. I mitten av månaden hade IT-samordnaren ett möte med Kristianstads projektgrupp om hur GWA web fungerar, hur de loggar in, lägger upp aktiviteter, lägger in frånvaro, anteckningar, dokument och så vidare. Projektgruppen kommer att lära sig systemet under sommaren och sedan ska de arbeta ordentligt i systemet från och med augusti."*

Ytterligare informationsaktiviteter genomfördes i augusti månad av IT-samordnaren och ett första möte med representanter för samverkande parter i GWA.

I september månad började fem handläggare på Arbetsförmedlingen att använda systemet och det presenterades för fyra kommuner och en annan organisation. I lägesrapport till ESF-rådet för månaden i fråga sägs också att målsättningen är att alla kommuner i Skåne Nordost ska vara delaktiga i systemet på något sätt innan projektets slut. Ett informationsmöte hölls för arbetsmarknadsansvariga i kommunerna månaden därefter.

Av projektdokumentation för november månad 2013 framgår att ett flödesschema utvecklades för att tydliggöra vad som ska dokumenteras i systemet. Nya tekniska lösningar diskuterades liksom nya funktioner i systemet. Månaden efter noteras att lärare på sfi har haft problem med inloggningen i systemet samt att det behövs omfattande stöd av systemansvarig för att säkra funktionaliteten i systemet.

I januari 2014 genomfördes nya individuella möten med personalen på Arbetsmarknadsenheten för att systemets rutiner skulle fungera. I februari månad noteras från lägesrapport till ESF-rådet att *"Arbetsmarknadsenheten fick kritik från Socialförvaltningen för bristfällig dokumentation i GWA. Socialförvaltningen efterfrågar tydligare information om vad deltagaren har för aktivitet och hur det går för personen. Man önskar löpande handläggningsanteckningar där det tydligare framgår vad deltagaren gör och hur det går i processen mot självförsörjning. Risker är ju att om inte socialsekreteraren bittar information i GWA så finner de heller ingen mening med att logga in i systemet."*

Sfi meddelade samma månad att de inte längre kommer att arbeta i systemet då de är bundna att redovisa delvis samma uppgifter i ett annat datasystem och att de upplevt registreringarna i GWA som ett dubbelarbete. Däremot annonserade Arbetsförmedlingen att de vill fortsätta använda systemet både i Hässleholm och på Etableringsenheten i Kristianstad.

I maj månad 2014 hölls ett heldagsmöte med leverantören för att diskutera utvecklingsfrågor. En ny IT-administratör introduceras dessutom då tidigare handläggare slutat sin tjänst.

Det har varit svårt att få personalen i vissa verksamheter att starta användningen av systemet. Sålunda har projektverksamheten i Kristianstad samt personalen på T4 Vux i Hässleholm fått information och utbildning men sedan inte mer än under en kort tid använt systemet. I stort har systemet

fungerat bra i driftshänseende även om vissa tekniska störningar har förekommit. Det som förefaller ha varit den största utmaningen är att få handläggarna att använda systemet fullt ut och att använda det på rätt sätt vilket framgår av ovan anteckningar.

Följande citat från intervju med sektionschef på Arbetsförmedlingen i Hässleholm är belysande:
”Det är bra att systemet finns och det utgör ett visst stöd för personalen. De inser däremot inte fullt ut vilken nytta de kan ha av det och de föredrar att ta personlig kontakt direkt med personalen i projektet istället för att läsa in sig på personen i databasen. I ett personligt samtal får man mer information genom att man kan läsa mellan raderna kring vad som uttrycks.”

Av den genomgång av dokumentationen i databasen som utvärderarna har gjort i samband med resultatuppföljningen framgår också att dokumentationen i databasen på grundläggande områden är bristfällig i ett betydande antal ärenden.

Det är utvärderarnas mening att den skapade databasen inrymmer stora möjligheter att både följa individuella utvecklingsprocesser och att aggregera värdefulla statistiska data. Detta kräver dock både kunskap och disciplin i hanteringen. Omfattande kompetensutveckling har genomförts och dessutom har stöd funnits för användarna genom IT-administratören. Däremot framgår av projektdokumentation och intervjuer att inte alla berörda uppfattar nyttan med systemet och att systemet inte används fullt ut. Detta gäller inte bara externa samverkansparter utan också internt på Arbetsmarknadsenheten. Det framgår av intervjuer och deltagande i olika sammanhang att personal i olika roller inte regelbundet utnyttjar information som genererats av personal med annan uppgift. En påverkansfaktor som noterats från intervjuer med personal på Arbetsmarknadsenheten är också att man ibland inte upplever sig hinna med att dokumentera.

Ovan nämnda funktionalitetsproblem innebär att systemet inte genererar optimala effekter. Om systemet användes på rätt sätt skulle det kunna effektivisera arbetet med de arbetssökande samt skapa värdefullt kunskapsunderlag för både metodutveckling och resultatmaximering för individen. Dessutom kan ett komplett underlag också skapa bättre planeringsförutsättningar för verksamheten.

Utvärderarnas reflektioner kring arbetet med att uppnå utvecklingsmålen på organisatorisk och strategisk nivå

Reflektionerna sker dels utifrån Danemarks teorier kring de strategiska aspekterna på samverkan och dels utifrån modellen Samverkanstrappan som redovisas nedan.

Arbetsmarknadsenheten i Hässleholm är den modellstarkaste aktören i projektet eftersom det är ur ett tidigare inom denna enhet bedrivet projekt som idén till grundkonceptet för projektet Samverkan utan gränser vuxit fram. Utifrån ett aktivt projektägarskap i det aktuella projektet är det också i hög utsträckning företrädare för Arbetsmarknadsenheten som har format bilden av projektet och därmed också föreställningarna om projektets syfte samt objektet för samverkan.

Bilden av vad man skulle samverka kring samt vad som projektet syftat till att åstadkomma har dock i hög utsträckning delats av verksamheten i Kristianstad. De båda förvaltningar som organisatoriskt har varit bas för projektverksamheterna i Hässleholm och Kristianstad arbetar båda med de i projektet aktuella målgrupperna i sina reguljära verksamheter. Projektverksamheterna har bedrivits i nära anslutning till de reguljära verksamheterna varför de senare i hög utsträckning bör ha en god bild av projektets syfte och målsättningar.

Enheten för ekonomiskt bistånd i Hässleholm, Arbetsförmedlingen i Hässleholm samt Sfi-utbildaren T4 Vux deltog i planeringen av projektet genom OPL-gruppen i Hässleholm och har därmed också en relativt likartad bild av projektet som projektägaren. Dessa parter har också kunnat följa projektets utveckling i denna konstellation. Enheten för ekonomiskt bistånd och Arbetsförmedlingen förefaller ha varit mer engagerade i projektet än T4 Vux. Dels så har dessa verksamheter anvisat deltagare till projektet och dels så har Arbetsförmedlingen varit den aktör som har erbjudit stödsatser för anställning och andra arbetsmarknadspolitiska insatser till deltagargruppen. Dessutom har enheten för ekonomiskt bistånd samt Arbetsförmedlingen genom databassystemet GWA utvecklat samarbetsrutinerna på handläggarnivå. Som framgått av tidigare redovisning har också i viss utsträckning gemensamma utbildningsdagar anordnats för metodutveckling.

I Kristianstad så har Arbetsförmedlingen ställt sig utanför projektet och inte heller Ekonomiskt bistånd har varit med och arbetat för att utveckla samverkansformerna kring målgruppen genom projektet. Dock har samverkan skett kring enskilda projektdeltagare. Man kan dock inte säga att varken dessa aktörer eller Sfi-utbildaren i Kristianstad har varit involverade i projektets huvudsakliga utvecklingsområden, samverkan och metodutveckling.

Inte på någon av orterna har Försäkringskassan medverkat. Beträffande Region Skåne så har kontaktytor skapats såväl mot primärvård som mot psykiatri även om detta har skett i begränsad omfattning. De nämnda organisationerna kan inte sägas dela projektets vision med utvecklingen av samverkan. Detta kan antas bero dels på att de inte varit delaktiga i utvecklingen av projektkonceptet och dels på att projektets inriktning inte uppfattas ge samma påtagliga nytta för Region Skåne och Försäkringskassan som för de övriga aktörerna. Den samhällsekonomiska utvärderingen visar dock att både Region Skåne och Försäkringskassan har minskat sina kostnader för deltagargruppen. Det inom Region Skåne pågående projektet kring att minska sjukskrivningarnas längd berör också direkt de verksamheter som ansvarar för att planera återgång i arbete. Detta bör vara ett starkt incitament för att utveckla samverkan.

En aktörskategori som saknas i samverkan på ett organisatoriskt och strategiskt plan är arbetsgivarna. Detta samarbete behöver utvecklas i framtiden för att kunna skapa fler möjligheter till arbetsträning samt anpassade arbetsuppgifter för personer vars arbetsförmåga är begränsad.

Andra kommuner i Skåne Nordost har i viss utsträckning visat intresse både för databassystemet GWA och för att anvisa deltagare till projektet. Samordningsförbundet Skåne Nordost har dock inte varit engagerade i projektet trots att det är intressant ur ett strukturerande perspektiv.

Sammantaget framträder en bild där drivkraften att utveckla och förändra samverkan i huvudsak har kommit från de verksamheter som upplevt störst nytta med att samverka. Det vill säga de två kommunala verksamheter som står bakom projektet, Enheten för ekonomiskt bistånd samt Arbete och Vårldsförvaltningen i Kristianstad. De två projektverksamheterna har som framgått av redovisningen lagt ner omfattande resurser på att dokumentera arbetsmetoderna på individnivå. Det material som har insamlats har delvis redan bearbetats och analyserats som underlag för utvecklingen av verksamheterna inom Arbetsmarknadsenheten i Hässleholm respektive inom Arbete och Vårldsförvaltningen i Kristianstad.

I Hässleholm fanns sedan tidigare upparbetade rutiner och samverkansformer både på handläggare- och ledningsnivå med Socialförvaltningens Individ- och familjeomsorg, Arbetsförmedlingen samt utbildningsanordnare i Svenska för invandrare. Under projektets gång har samverkan med dessa aktörer fortsatt men av intervjuer kan utläsas att den samverkan som utvecklades i det tidigare genomförda SUSA-projektet till viss del har stagnerat och att det finns behov av att vidareutveckla såväl former och innehåll för samverkan.

Båda projektgrupperna har avsatt mycket tid till metoddiskussioner för att lära av sina erfarenheter utifrån projektverksamheterna. Hässleholm fortsatte att utveckla sina metoder utifrån en vid projektets start redan befintlig grund vilket man också delvis gjort i Kristianstad. Projektgruppen i Kristianstad har dock varit mer experimenterande än projektgruppen i Hässleholm och prövat en rad olika koncept i mötet med projektdeltagarna. Under en period fanns också ett utbyte av erfarenheter mellan de två verksamheterna. Sammantaget synes värdefulla erfarenheter ha gjorts i fråga om utveckling av metoder för att arbeta med målgrupperna. Det som nu behövs är att förädla den inhämtade kunskapen så att den kan komma till nytta i en framtida verksamhet som utgår från evidens och beprövad erfarenhet i det professionella arbetet. Viktiga erfarenheter som verksamheterna förefaller ta med sig från projektet är betydelsen av helhetssyn, individuellt anpassade insatser samt behovet av tvärprofessionell kompetens.

Av projektets plan för strategisk påverkan och kommunikation framgår att *"Vår strategi är att starta med att informera berörda målgrupper (envägskommunikation) kring nuläge och nuvarande projektvisioner. På så sätt öppnas det upp för dialog (tvåvägskommunikation) vilket är en förutsättning för att nå samverkan. Det kan i viss utsträckning handla om förhandling för att målet ska nås."*

Denna strategi har också följts i interaktionen med projektets samverkanspartner. Det har framgått av föregående beskrivningar att en rad informationsaktiviteter har genomförts och att dialoger förts i olika fora.

Viktiga områden som projektet har arbetat med att utveckla på ett organisatoriskt plan är:

- Databassystemet GWA för att få en gemensam kunskapsdelning och ärendehantering.
- Dialog kring olika verksamheters uppdrag, synsätt, förhållningssätt och ansvarsdelning.
- Samordning av insatser i enskilda ärenden.

Projektet har nått olika långt på olika områden. Resultaten och effekterna kommer att beröras i nästföljande avsnitt. I detta avsnitt berörs endast strategier och metoder för att uppnå målen inom respektive område. Arbetet med att etablera databassystemet GWA har innefattat ett antal olika insatser som information, utbildning, stöd och samordning. Omfattande resurser har använts för att förankra nyttan med att använda systemet, att börja använda systemet och att använda det på rätt sätt. Det är en innovativ ansats att söka effektivisera och underlätta samverkan genom ett sådant system men processen visar att det behövs en lång utvecklingsperiod för att etablera systemet som också behöver anpassas till användbarheten i olika organisationer. Detta utvecklingsarbete behöver således fortsätta efter projektets slut.

Projektorganisationen har verkat för dialog mellan de aktörer som målgrupperna i projektet har kontakt med. Med vissa verksamheter finns som beskrivits upparbetade samverkansrutiner både kring verksamhetsfrågor och kring individfrågor. Utmaningen för projektverksamheten har främst varit att etablera samverkan med primärvård och psykiatri. Utvärderingen visar att de andra aktörerna som arbetar med projektets målgrupper har stora behov av samverkan med Region Skåne för att deras verksamheter ska kunna fungera. Flera strukturellt viktiga frågor har uppmärksammats:

- I båda delmålgrupperna finns omfattande behov av vårdinsatser. Såväl svenskfödda personer som invandrare har i många fall svårt att få tillgång till rätt vård. Genom kontakterna med vården inom ramen för projektet har Arbetsförmedlingen, Socialförvaltningen och Arbetsmarknadsenheterna fått värdefull kunskap om hur kontakter på ett smidigt sätt kan etableras med

primärvård och psykiatri för enskilda individer. Personal från dessa organisationer kan stödja den enskilde genom att vara med vid planeringar och liknande. Detta tillgodoser de aktuella personernas behov men löser inte problemet bakom de generella svårigheterna. Därför behöver denna fråga lyftas i en större kontext.

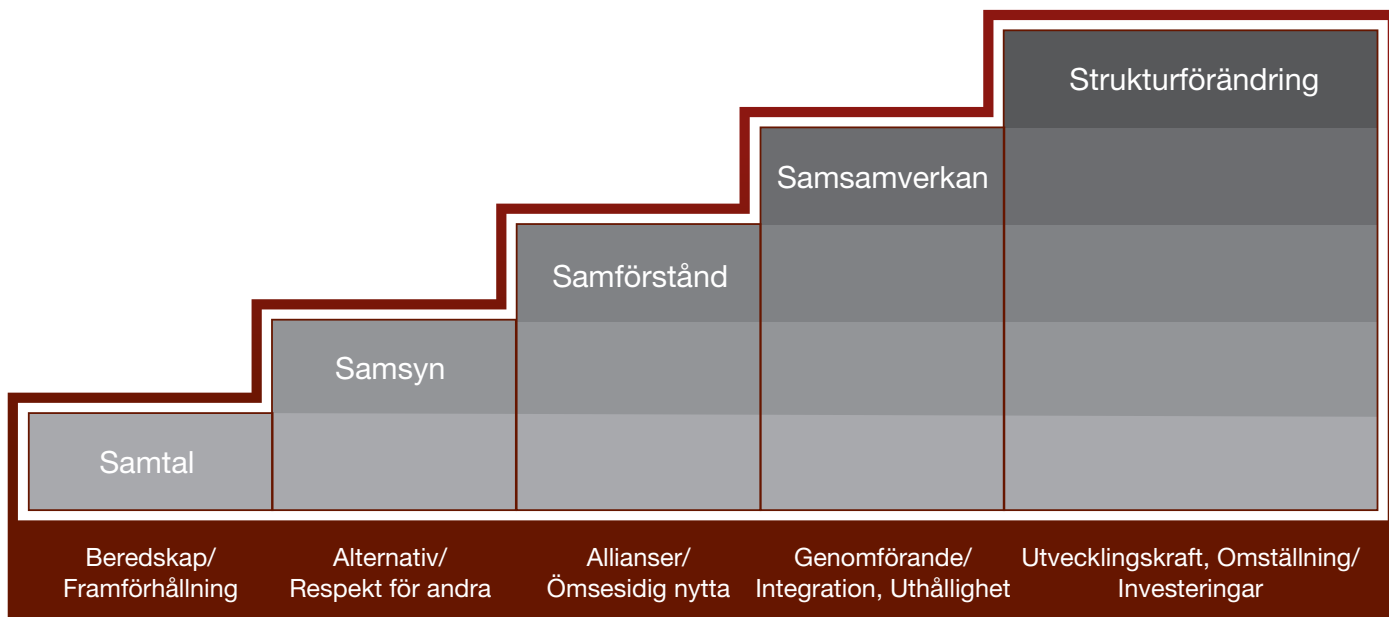
- Av utvärderingsmaterialet framgår vidare att en betydande andel av målgrupperna både i Hässleholm och i Kristianstad helt eller delvis saknar arbetsförmåga. Det innebär att arbetsförmågan behöver tydliggöras i ett läkarutlåtande dels för att ge rätt till speciella insatser inom ramen för arbetsmarknadspolitiken i den utsträckning det finns arbetsförmåga och dels rätt till sjukersättning i den utsträckning man saknar arbetsförmåga. På grund av arbetssituationen inom vården tar det ofta lång tid att få fram dessa intyg. Det medför negativa konsekvenser både för den enskilde och för samhället. Detta är också en fråga som kräver en lösning på strukturell nivå. Förutsättningarna för att snabbt leverera sådana intyg skulle snabbare ge den berörde rätt insats och samtidigt spara resurser för samhället. Därför skulle det vara samhällsekonomiskt lönsamt att utöka resurserna på detta område.
- Det finns behov av parallella insatser från flera myndigheter i många fall vilket också utvisas av den enkät som genomförts i Hässleholm med deltagarna i Samverkan utan gränser. Socialförvaltningen i Hässleholm har efterlyst möjlighet att delta i gemensam vårdplanering när så behövs vilket förhoppningsvis kan bli fallet genom att kontakt har etablerats med rehabkoordinatorerna.

Projektet har lyft ovan frågor både i OPL-gruppen och i projektets samverkansgrupp. Responsen från Region Skåne har dock inte varit den förväntade. Kommunikationen har såvitt utvärderarna tolkat den präglats av envägskommunikation snarare än dialog. Arbetsmarknadsenheterna, Arbetsförmedlingen och Socialförvaltningen har velat öka sitt inflytande över hur vården bemöter personer i de två målgrupperna men Region Skåne förefaller i mindre utsträckning ha varit intresserade av detta.

Samverkan med arbetsgivare är ett område där Arbetsförmedlingen är modellstarka genom sitt huvudansvar för arbetsmarknadspolitiken och sin kompetens på området. Samtidigt vill kommunerna ha möjligheter till samverkan med privata aktörer och inte bara vara hänvisade till de kommunala arbetsplatserna.

Protokollen från OPL-gruppens sammanträden tydliggör de omfattande behoven av stöd som finns för invandrargruppen. Det är därför angeläget att resurser allokeras för att invandrare ska få ett adekvat stöd redan under Sfi-tiden vilket kan förkorta vägen till arbetsmarknaden för denna målgrupp.

Bakom en del av de frågeställningar som i olika grupperingar inom projektet har diskuterats har som utvärderarna tolkat det uppkommit som en följd av otillräcklig kunskap om den aktuella verksamhetens uppdrag och arbetssätt. Till viss del har dessa behov tillgodosetts genom föreläsningar samt medverkan i olika nätverk men samtliga verksamheter borde ha kontinuerlig omvärldsbevakning på sina samverkanspartners områden.



Utvärderingsmaterialet visar att samverkan med primärvården och psykiatri har handlat om aktiviteter på den lägsta nivån i den så kallade samverkanstrappan men samverkan kan komma att utvecklas genom fler kontakter i individärenden samt fortsatta samtal om övergripande frågor.

Mellan Arbetsmarknadsenheten i Hässleholm, T4 Vux, Socialförvaltningen och Arbetsförmedlingen i Hässleholm förefaller det finnas såväl samsyn som samförstånd. För att kunna beteckna samverkan i enlighet med karakteristika för trappstegen 'Samsamverkan' och 'Strukturförändring' behöver dock ytterligare steg tas i utvecklingen av samverkan. Framförallt behöver strukturella diskussioner föras utifrån en förädling av de data som genereras av databassystemet samt en fortsatt socioekonomisk analys som grund för investeringar som kan ge projektets målgrupper rätt stöd. Dessutom behövs i betydligt högre utsträckning än vad som är fallet för närvarande en gemensam analys av effekterna av insatser och arbetsmetoder mellan statliga, regionala och kommunala verksamheter. Detta kan bana väg för samordning av insatser. Verksamhetschef för Arbetsmarknadsenheten i Hässleholm har dock pekat på att regional samverkan försvåras av att kommunerna har olika sätt att organisera sig och att arbeta samt att de statliga myndigheterna tolkar sitt uppdrag på olika sätt i olika kommuner och dessutom har olika inställning till samverkan.



Resultat, effekter samt påverkansfaktorer på projektets utfall

Resultat, effekter samt påverkansfaktorer redovisas och analyseras utifrån projektets egen målsättningsstruktur samt utifrån Europeiska socialfondens kriterier. Med resultat avses undertecknade iakttagbara kortsiktiga prestationer av projektverksamheten i relation till formulerade målsättningar och med effekter avses såväl kortsiktig som långsiktig påverkan vilka kan antas vara en följd av projektorganisationens aktiviteter.

Utvärderarna har utgått från följande grundfrågeställning: *Vilka resultat har uppnåtts och vilka effekter kan redan idag konstateras?*

För att spegla resultaten har undertecknade först gjort en bedömning av om den planerade insatsen har genomförts. Därefter beskrivs och analyseras vad den genomförda insatsen medför för mottagaren. De omedelbara effekterna belyses genom att reflektera kring vilken skillnad insatsen i fråga haft för mottagaren.

Resultatet är insatsens slutprestation, det vill säga vad som konkret har åstadkommit. Utfallet av insatsen utgörs av konsekvensen av att slutprestationen når den tänkta målgruppen för insatsen. En effekt däremot är skillnaden mellan vad som blev utfallet av en insats i förhållande till utfallet om insatsen inte hade genomförts.

Resonemangen ovan baseras på definitioner av statsvetaren Evert Vedung i boken *Utvärdering i politik och förvaltning* (2009).

Resultat och effekter är i vissa delar kvantitativt mätbara men har också kvalitativt speglats genom att inhämta projektaktörernas synpunkter genom olika frågeinstrument. Projektets resultat och effekter belyses även genom analytiska resonemang utifrån såväl iakttagbara resultat som olika projektaktörers bedömningar.

För att kunna beskriva och analysera projektets resultat och effekter har utvärderarna inhämtat material på följande sätt:

- Tagit del av projektets egen dokumentation i form av månatliga lägesrapporter till ESF-rådet i Sydsverige, mötesprotokoll, egna resultatuppföljningar av deltagare, statistikredovisningar till SCB samt projektets beskrivningar av sina aktiviteter och arbetsmetoder.
- Genomfört enkäter och intervjuer med deltagare, projektägare, projektledning och projektmedarbetare samt olika samverkansaktörer.
- Omvärldsbevakat i projektet relevanta områden.

Resultat, effekter och påverkansfaktorer på organisatorisk och strukturell nivå

En central utgångspunkt för projektet har varit övertygelsen om att individer i projektets två målgrupper inte får del av de resurser de behöver för att kunna ha en bra livskvalitet i vilken ingår att också kunna arbeta och försörja sig själv. En anledning till att målgrupperna inte får det stöd de behöver antas vara att det brister i samordningen av insatser mellan olika offentliga verksamheter, främst mellan kommunens insatser och Region Skånes insatser inom hälso- och sjukvård.

"Under mobiliseringsfasen har vi kunnat konstatera att myndigheter i många fall arbetar oberoende av varandra, utan att veta vad den andra parten gör, vilket leder till att många människor 'hamnar i kläm' mellan myndigheterna, när ansvarsfördelningen är otydlig och när den starka sekretessen hindrar att också relevant information mellan myndigheten inte kan föras vidare. Vi har också konstaterat att myndighetsföreträdare inte har samma syn på hur verkligheten ser ut!"

Det övergripande syftet med Projektet Samverkan utan gränser har därför utgått från följande grund:

"Projektet innebär att Hässleholm kommun i samverkan med Kristianstad kommun ska utveckla nya samarbetsformer för de som kanske står allra längst från arbetsmarknaden."

De fyra grundläggande målen med projektet har varit att:

- *Generera kunskap kring de aktuella målgrupperna för att få en mer komplett bild av de behov och förutsättningar som finns bland kommunens invånare.*
- *Utveckla metoder och insatser genom vilka kommunen kan erbjuda kommuninvånarna en mer komplett service.*
- *Verka för ett tvärvetenskapligt angreppssätt vad gäller servicen till utsatta grupper i respektive kommun.*
- *Lägga grunden för en bred och bestående samverkan mellan aktörer som är viktiga för att bryta gruppernas utanförskap i relation till arbetsmarknaden.*

Utvecklingen av ett databassystem

Utvärderingen visar att projektet har upphandlat och vidareutvecklat ett databassystem, GWA, som grund för att skapa möjligheter för de samverkande parterna att i högre utsträckning än tidigare bli medvetna om varandras arbete med enskilda individer samt underlätta för en gemensam planering. Detta system ger också förutsättningar för en gemensam ärendehantering samt att aggregera kunskap om de personer som har dokumenterats i systemet. Informationen i databassystemet kan även utgöra planeringsunderlag i olika sammanhang.

Projektet har utbildat personal i de verksamheter som har drivit projektet, hos Socialförvaltningen i Hässleholm, hos T4 Vux i Hässleholm, hos Arbetsförmedlingen i Hässleholm samt informerat om GWA i en rad andra sammanhang. Idag används systemet framförallt av Arbetsmarknadsenheten i Hässleholm, enheten för ekonomiskt bistånd inom Socialförvaltningen i Hässleholm samt av Arbetsförmedlingen i Hässleholm. Hur systemet används har beskrivits tidigare i rapporten. Utvärderarna betraktar det som en innovativ insats att etablera ett system som GWA. Det skapar nya

möjligheter för att effektivisera och förbättra samordning av insatser mellan flera verksamheter samt ökar förutsättningarna för att höja kvaliteten i arbetet internt hos Arbetsmarknadsenheten.

Utmaningarna har, som framgått tidigare i rapporten, förutom de omfattande informations- och utbildningsinsatserna bestått i att få både egen personal och personal hos samverkansparterna att använda systemet fullt ut samt att hantera verktyget i enlighet med intentionerna. Ett system som GWA kräver underhåll och tillsyn för att kunna fungera på avsett sätt.

Både projektägarens verksamhet samt de samverkansparter som använder systemet är positiva till dess funktionalitet och användbarhet.

Bilden av målgruppen i Hässleholm har genom användningen av databassystemet under projektet Samverkan utan gränser blivit mer komplett medan verksamheten i Kristianstad inte på samma sätt har systematiserat sin kunskap om den målgrupp de arbetat med.

Hittills har systemet i första hand använts som ett informationsverktyg i enskilda individprocesser. Utvärderarna ser dock att det finns outnyttjad potential i systemet på flera sätt. Arbetsmarknadsenheten behöver i ökad utsträckning använda insamlade data för att också samla kunskap om de målgrupper man arbetar med, vilka insatser som deltagare har fått del av och vad detta har givit för resultat och effekter. Ett sådant underlag kan vara mycket värdefullt både ur planeringssynpunkt och som underlag för metodutveckling.

Om fler samverkansparter använder systemet kan också handlägningsprocesser effektiviseras. Redan idag hanterar systemet till exempel remisser och tidbokningar vilket sparar mycket handläggartid. I samverkansärenden kan berörda handläggare snabbt följa upp vilka insatser som individer fått del av samt hur dessa fungerar. Utvärderingsmaterialet visar dock att det krävs ett aktivt påverkansarbete för att handläggarna ska utnyttja dessa möjligheter.

Det är utvärderarnas mening att GWA är av betydande värde i samverkansprocessen och att därför Arbetsmarknadsenheten bör fortsätta utveckla systemet samt arbetat med att knyta fler samverkansparter till användningen av systemet. En framtida möjlighet bör också vara att integrera funktioner för en långsiktig samhällsekonomisk uppföljning i systemet.

Målgrupper och metodutveckling

Projektverksamheten har använt betydande resurser tidsmässigt för metodutveckling vilket är i linje med intentionerna för projekt finansierade av Europeiska socialfonden. Projektpersonalen både i Hässleholm och i Kristianstad har utförligt dokumenterat hur man har arbetat vilket är ett värdefullt underlag både för reflektion internt och för spridning till andra aktörer. Arbetsmarknadsenheten i Hässleholm har särskilt gynnsamma möjligheter att dra nytta av denna dokumentation genom att man också har tillgång till statistik om deltagargruppen samt om resultaten av de arbetssätt man använt i GWA. Genom sökfunktioner i systemet kan resultat av olika kurser och andra insatser tas fram som underlag för fortsatt metodutveckling. Projektverksamheten i Kristianstad bör genom att de under projektperioden har experimenterat med en rad olika angreppssätt i sin metodiska ansats ha ett bra underlag för att jämföra hur olika insatser har fungerat beroende på olika deltagares behov och förutsättningar.

Utvärderarna har analyserat projektverksamheternas metodik i arbetet med respektive målgrupp utifrån nedan modell för en individprocess som genererar långsiktigt hållbara resultat.



Verksamheten i Hässleholm bygger på en genomtänkt strategi där grunden är ett förhållningssätt som bygger på delaktighet, helhetssyn, individanpassning och samordning av insatser mellan de verksamheter som brukaren har kontakt med. Verksamheten har tillgång till tvärvetenskaplig kompetens. Den målgrupp som man har arbetat med i projektet har behov av arbetslivsinriktad rehabilitering med hög kvalitet i alla faser av processen. Verksamheten har tillgång till värdefulla resurser och har utvecklat relevanta arbetssätt i flera delar. I arbetet med målgruppen behövs de funktioner som projektet haft tillgång till i form av processledare, arbetsterapeut, kbt-terapeut, friskvårdsresurs samt rekryterare. Verksamheten har också i stor utsträckning utvecklat adekvata verktyg som dessa funktioner har kunnat använda i sina roller.

Utvecklingspotential finns dock på flera områden i individprocessen. Dels skulle arbetet med att kartlägga brukarnas situation kunna utvecklas. Det finns idag flera intressanta verktyg där den enskilde individen själv kan bli delaktig i beskrivning och analys av sina resurser och rehabiliteringsbehov i relation till arbetsmarknadens krav. Eftersom en betydande del av den målgrupp man har arbetat med i projektet helt eller delvis saknar arbetsförmåga är det viktigt att initialt kunna tydliggöra vilken arbetsförmåga som finns. I detta avseende är en arbetsterapeut en viktig resurs men ofta behövs också andra kompetenser som läkare, sjukgymnast samt arbetspsykolog. Sådana resurser finns hos samverkanspartner men kan också upphandlas. Resultaten på individnivå visar att verksamheten idag arbetar under allt för långa perioder med en betydande andel av deltagarna utan att resultat nås. För att effektivisera resursanvändningen bör de individer som saknar arbetsförmåga snabbt kunna föras vidare till rätt insats och rätt försörjningsbas. En stor del av deltagargruppen i projektet, uppskattningsvis 75 procent, har partiell arbetsförmåga och behov av anpassning samt olika former av stöd på arbetsplatsen för att kunna realisera den arbetsförmåga man har.

Detta innebär att en utveckling av arbetet med att bredda arbetsmarknaden skulle kunna ge fler i målgruppen möjligheter att arbeta. Därför kan det vara värdefullt för Arbetsmarknadsenheten att arbeta i enlighet med metodik för Individual Placement and Support samt för kommunen att främja framväxt av socialt företagande. Tillgången till processledare i individprocesserna har inneburit möjligheter att arbeta i enlighet med case-management metodik. Detta är en viktig del i att skapa en långsiktigt hållbar lösning. De flesta av de deltagare som kunnat avslutas till arbete har erhållit offentligt skyddade anställningar som är tidsbegränsade. För att detta ska leda till att personen blir kvar på arbetsmarknaden så är uppföljningen även efter att en anställning kommit till stånd oerhört avgörande. Utredningar gjorda av Institutet för Arbetsmarknadsundersökningar visar att cirka två

tredjedelar av de anställningar som kommit till stånd med hjälp av anställningsstöd upphör när stödet inte längre utgår till arbetsgivaren.

En stor del av det som sagts ovan gäller också verksamheten i Kristianstad även om de har arbetat med en delvis annorlunda målgrupp. Projektverksamheten har haft liknande resurser, synsätt och funktioner fränsett att Kristianstad också har haft språkresurser.

Sett till en hållbar utvecklingsprocess för individerna har också verksamheten i Kristianstad behov av att utveckla arbetet i den inledande fasen med att kartlägga resurser och behov. Språket är i detta sammanhang en utmaning eftersom de flesta i målgruppen är språksvaga men även kulturella aspekter behöver vägas in för att designa ett lämpligt interaktivt instrument för kartläggningen. De huvudsakliga behoven hos målgruppen i Kristianstad är ändå kända. Ett stort behovsområde är språket. Som framgått av utvärderingsmaterialet är det inte första gången deltagarna i Kristianstad är med i olika former av språkträning efter att de misslyckats med att fullfölja utbildningen i Svenska för invandrare. Samtidigt sägs att många är analfabeter eller mycket kortutbildade. Istället för att år efter år delta i språkträning och andra aktiviteter borde dessa personer alfabetiseras. Forskning visar att detta i första hand bör ske på individens hemspråk. Ett andra problem som ofta används för att förklara varför personen inte når någon framgång i språkträningen är problemen med hälsan. I detta avseende är det relevant att arbeta med friskvårdsinsatser men här finns också omfattande behov av vård som behöver tillgodoses av Region Skåne för att personerna i fråga överhuvudtaget ska kunna ta till sig andra insatser. En del av målgruppen behöver samordnade insatser i enlighet med modell som Malmö stad, Röda Korset, Arbetsförmedlingen och Region Skåne under många år har arbetat med. Även för Kristianstads del är det viktigt att bredda arbetsmarknaden genom att använda metodik för Individual Placement and Support samt att främja utveckling av socialt företagande. Det resonemang som förts i projektgruppen om att förlägga språkträning på arbetsplatser är också intressant.

Utveckling av en bred och bestående samverkan

Som framgått av utvärderingsmaterialet har projektet gjort betydande ansträngningar för att bredda samverkan. Den goda samverkan som redan sedan tidigare funnits i Hässleholm mellan Arbetsmarknadsenheten, Arbetsförmedlingen, Enheten för ekonomiskt bistånd inom Socialförvaltningen samt T4 Vux, och som till stora delar etablerades i ett tidigare Socialfondsprojekt, har bevarats. Vissa framsteg har också gjorts beträffande etablering av samverkan med Region Skåne men på grundläggande nivå. Framförallt i slutskedet har nya kontaktvägar skapats som medfört att det kommer att bli lättare för personer i projektets målgrupper att få den vård de behöver. Däremot är inte ännu samverkan av den art där samordning av insatser sker mellan Region Skåne och övriga aktörer.

Målsättningen med gemensamma handlingsplaner kring deltagarna i målgrupperna har inte realiserats. Däremot så finns en samordning av insatser i individärenden i hög utsträckning mellan Arbetsmarknadsenheten, Socialförvaltningen, Arbetsförmedlingen och T4 Vux i Hässleholm. Det finns en ansvarsfördelning som bygger på avtal mellan parterna. Organisatoriska frågor diskuteras vid gemensamma ledningsgruppsmöten och uppföljning av individärenden sker gemensamt mellan parterna på handläggarnivå. Samarbetet underlättas av tillgången till GWA. Samverkansmodellen fungerar bra och det finns en ambition att fortsätta utveckla den. Samverkan i Kristianstad sker utifrån andra förutsättningar. Dels så har man en annan intern organisation och dels har man inte samma nära samarbete med Arbetsförmedlingen.

Som uppmärksammas tidigare i rapporten finns strukturella problem i samverkan mellan kommunerna,

Arbetsförmedlingen och Region Skåne. Dessa problem har uppmärksammats genom projektet men inte lett till några påtagliga förändringar. De aktuella problemområdena har beskrivits och analyserats i avsnittet om strategier och metoder varför de inte ytterligare berörs i detta avsnitt. Utvärderingsmaterialet visar att samverkan med primärvården och psykiatri har handlat om aktiviteter på den lägsta nivån i den så kallade samverkanstrappan men samverkan kan komma att utvecklas genom fler kontakter i individärenden samt fortsatta samtal om övergripande frågor.

Mellan Arbetsmarknadsenheten i Hässleholm, T4 Vux, Socialförvaltningen och Arbetsförmedlingen i Hässleholm förefaller det finnas såväl samsyn som samförstånd. För att kunna beteckna samverkan i enlighet med karakteristika för trappstegen 'Samsamverkan' och 'Strukturförändring' i modellen samverkanstrappan behöver dock ytterligare steg tas i utvecklingen av samverkan. Framförallt behöver strukturella diskussioner föras utifrån en förädling av de data som genereras av databas-systemet samt en fortsatt samhällsekonomisk analys som grund för investeringar som kan ge projektets målgrupper rätt stöd. Dessutom behövs i betydligt högre utsträckning än vad som är fallet för närvarande en gemensam analys av effekterna av insatser och arbetsmetoder mellan statliga, regionala och kommunala verksamheter. Detta kan bana väg för samordning av insatser. Verksamhetschef för Arbetsmarknadsenheten i Hässleholm har dock pekat på att regional samverkan försvåras av att kommunerna har olika sätt att organisera sig och att arbeta samt att de statliga myndigheterna tolkar sitt uppdrag på olika sätt i olika kommuner och dessutom har olika inställning till samverkan.

I Kristianstad så har Arbetsförmedlingen ställt sig utanför projektet och inte heller Ekonomiskt bistånd har varit med och arbetat för att utveckla samverkansformerna kring målgruppen genom projektet. Dock har samverkan skett kring enskilda projektdeltagare. Man kan dock inte säga att varken dessa aktörer eller Sfi-utbildaren i Kristianstad har varit involverade i projektets huvudsakliga utvecklingsområden, samverkan och metodutveckling. Inte på någon av orterna har Försäkringskassan medverkat.

En aktörskategori som saknas i samverkan på ett organisatoriskt och strategiskt plan är arbetsgivarna. Detta samarbete behöver utvecklas i framtiden för att kunna skapa fler möjligheter till arbetsträning samt anpassade arbetsuppgifter för personer vars arbetsförmåga är begränsad.

Resultat, effekter och påverkansfaktorer på individnivå

Enligt projektansökan förväntades projektet arbeta med sammanlagt 150 deltagare i projektet. Det har blivit betydligt fler, 360 deltagare. Anledningen till detta är att de som har deltagit i mindre utsträckning än förväntat deltagit i olika aktiviteter sett till antalet närvarotimmar. Som redovisades i avsnittet om målgruppen tidigare i rapporten har det genomsnittliga antalet närvarotimmar per månad varierat mellan 45 respektive 97 timmar per månad. Denna aktivitetsnivå har enligt utvärderingen motsvarat deltagargruppens aktivitetskapacitet.

Projekt finansierade genom Europeiska socialfonden är skyliga att redovisa vissa uppgifter kring inskrivna deltagare. Dessa uppgifter ger vid sammanställning en uppfattning om volymer, kön, ålder, avslutningsorsaker samt antal deltagartimmar. En del av uppgifterna har redan redovisats i avsnittet om projektets målgrupper. I detta avsnitt redovisas endast data som rör resultat och effekter. En grundläggande förklaring till varför resultatnivån ser ut som den gör på individnivå är deltagargruppernas komplexa problematik.

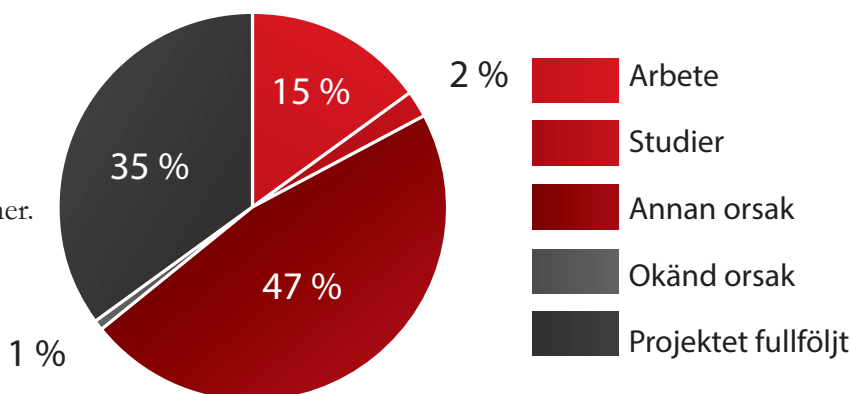
Resultat för hela projektet

Sammanlagt har 360 unika individer rapporterats till SCB för perioden 2012-09-01 – 2014-06-30. Av dessa har 216 (60 %) registrerats som deltagare i Hässleholm och 142 (39 %) som deltagare i Kristianstad. 2 personer är registrerade som deltagare på båda orterna (1 %).

Registrerade avslutningsorsaker enligt de femgradiga kategorisering som SCB använder:

- Arbete, 54 personer.
- Studier, 8 personer.
- Annan orsak, 166 personer.
- Okänd orsak, 5 personer.
- Projektet fullföljt, 127 personer.

Den procentuella fördelningen framgår av diagrammet till höger.



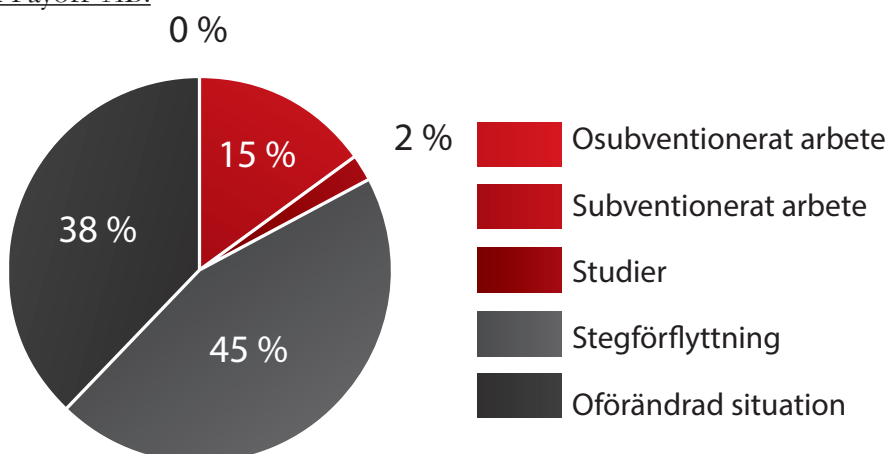
21 personer har en andra avslutningsorsak registrerad. Samtliga dessa har avslutningsorsak 3 eller 5. De är därför ointressanta ur resultatsynpunkt.

Utfloppet till arbete och studier skulle till stor del inte ha kunnat genereras om inte deltagarna haft tillgång till projektverksamhetens tvärprofessionella kompetens och arbetsmetodik samt att Arbetsförmedlingen i så gott som samtliga fall där anställning har skett beviljat lönesubventioner av olika slag.

Företaget Payoff AB har som underleverantör till Framtidsutbildning AB ansvarat för de samhälls-ekonomiska studier som redovisas i denna rapport. Payoff AB använder en annan typologi än SCB beträffande avslutningsorsaker. Deltagarnas avslutningsorsak har av utvärderaren därför också kategoriserats enligt Payoff ABs modell.

Ärendekategorier enligt typologi från Payoff AB:

- Osubventionerat arbete, ingen deltagare.
- Subventionerat arbete, 54 personer.
- Studier, 8 personer.
- Stegflyttning, 161 personer.
- Oförändrad situation, 137 personer.



Stegflyttning innebär att personen till exempel har fått del av insatser som gör att denne kan ta del av statliga arbetsmarknadsinsatser eller har konstaterats sakna förutsättningar för att stå till arbetsmarknadens förfogande men genom utredning och samverkan fått stöd av rätt verksamhet och med rätt ersättning.

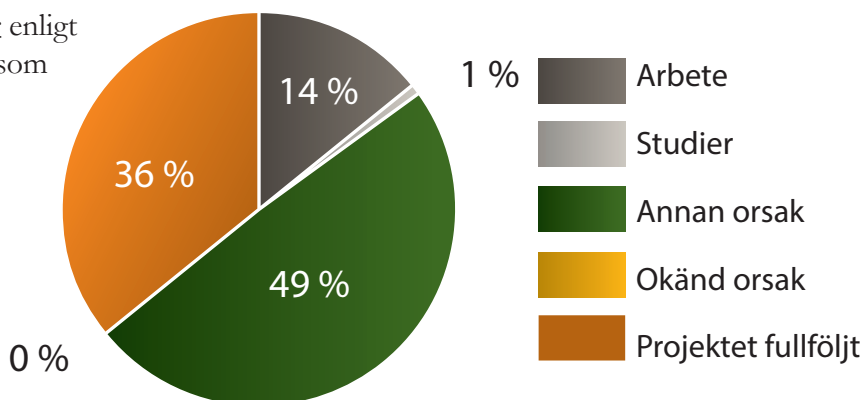
Den procentuella fördelningen framgår av diagrammet ovan.

Hässleholm

Sammanlagt har 216 unika individer rapporterats till SCB för perioden 2012-09-01 – 2014-06-30.

Registrerade avslutningsorsaker enligt den femgradiga kategorisering som SCB använder:

- Arbete, 31 personer.
- Studier, 2 personer.
- Annan orsak, 105 personer.
- Okänd orsak, 0 personer.
- Projektet fullföljt, 78 personer.



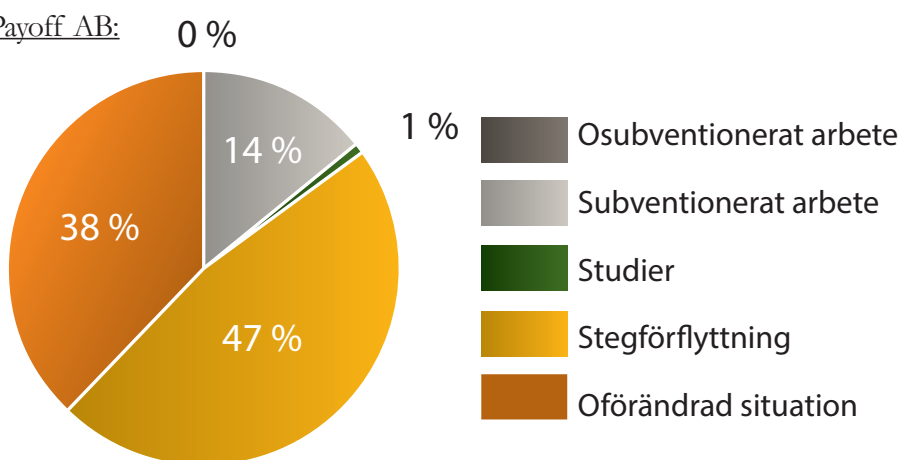
10 personer har en andra avslutningsorsak registrerad. Samtliga dessa har avslutningsorsak 3 eller 5. De är därför ointressanta ur resultatsynpunkt.

Den procentuella fördelningen framgår av diagrammet ovan.

Deltagarna har av utvärderaren också kategoriserats enligt Payoff ABs modell för ärendekategorier.

Ärendekategorier enligt typologi från Payoff AB:

- Osubventionerat arbete, ingen deltagare.
- Subventionerat arbete, 31 personer.
- Studier, 2 personer.
- Stegflyttning, 102 personer.
- Oförändrad situation, 81 personer.



Samtidigt som Kristianstad har en större andel deltagare till jobb eller studier så har verksamheten i Hässleholm en större andel stegflyttningar.

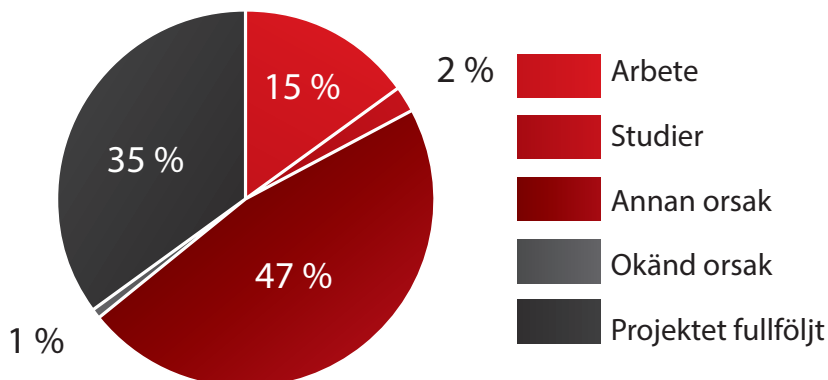
Den procentuella fördelningen framgår av diagrammet ovan.

Vid en genomgång av ärendena har det visat sig att de personer som är registrerade för deltagande kortare perioder än 3 månader till stor del antingen utgörs av personer som överhuvudtaget inte deltagit eller personer som deltagit i enstaka insatser. I Hässleholm påbörjade dessutom ett betydande antal personer sitt deltagande i slutet av projektperioden. Av dessa anledningar är det intressant att titta enbart på de deltagare som har deltagit längre tid än 3 månader i projektet på respektive ort.

I Hässleholm har sammanlagt 144 unika individer rapporterats till SCB för perioden 2012-09-01 – 2014-06-30 i denna deltagandegrupp.

Registrerade avslutningsorsaker enligt en femgradiga kategorisering som SCB använder:

- Arbete, 27 personer.
- Studier, 1 person.
- Annan orsak, 57 personer.
- Okänd orsak, 0 personer.
- Projektet fullföljt, 59 personer.



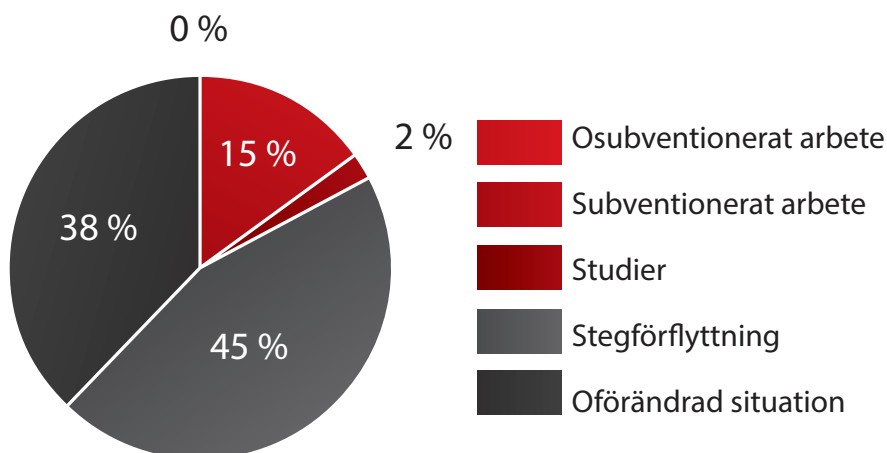
8 personer har en andra avslutningsorsak registrerad. Samtliga dessa har avslutningsorsak 3 eller 5. De är därför ointressanta ur resultatsynpunkt.

Den procentuella fördelningen framgår av diagrammet ovan.

Deltagarna har av utvärderaren också kategoriserats enligt Payoff ABs modell för ärendekategorier.

Ärendekategorier enligt typologi från Payoff AB:

- Osubventionerat arbete, ingen deltagare.
- Subventionerat arbete, 27 personer.
- Studier, 1 person.
- Stegförflyttning, 56 personer.
- Oförändrad situation, 60 personer.



Den procentuella fördelningen framgår av diagrammet till höger.

Vilka är de deltagare som avslutats till arbete eller studier i Hässleholm?

I Hässleholm har 31 personer av samtliga inskrivna deltagare avslutats till en anställning och 2 personer till studier. Det innebär att 15 % av det totala antalet deltagare har avslutats till en anställning eller till studier.

Av de deltagare som avslutats till en anställning är 21 män och 10 kvinnor. Av de som avslutats till studier är en man och en kvinna.

När resultatet mäts i relation till utflöde till anställning eller studier så innebär dessa siffror att männen relativt sett har bättre resultat i relation till sin numerär i projektet. 20 procent av männen (22 av 108) har avslutats till en anställning eller till studier medan endast 10 procent av kvinnorna (11 av 108) i projektet har gjort det.

När de som deltagit kortare period än 3 månader tas bort så har 27 procent av de deltagande männen (19 av 71) avslutats till anställning eller studier medan endast 12 procent av de deltagande kvinnorna (9 av 73) nått samma mål. Det finns således betydande skillnader i resultat sett till kön. Orsakerna till detta bör bli föremål för reflektion. Förmodligen finns orsaker att finna såväl på individ-, organisations- som strukturnivå.

När både ålder och kön vägs in så ser resultaten ut som i tabellen nedan.

Hässleholm (Ålder/Kön)				
	Män	%	Kvinnor	%
>24	1/6	17%	1/6	17%
25-34	10/26	38%	4/20	20%
35-44	1/11	9%	3/22	14%
45-54	4/19	21%	0/16	0%
55<	3/9	33%	1/9	11%
Summa	19/71	27%	9/73	12%

Siffrorna visar att män i åldersintervallen 25-34 år respektive 55 år eller äldre har störst andel deltagare som övergått till anställning eller studier. Det senare åldersintervallet har dock bestått av få deltagare.

Sett till det totala antalet genererade resultat i Hässleholm i fråga om övergång till anställning eller studier så fördelas de på följande sätt sett till hur lång tid personen har varit inskriven i verksamheten

Hässleholm (Resultat/Tid)		
> 3 månader	5	15%
3-6 månader	16	49%
7-12 månader	10	30%
> 12 månader	2	6%
Summa	33	100%

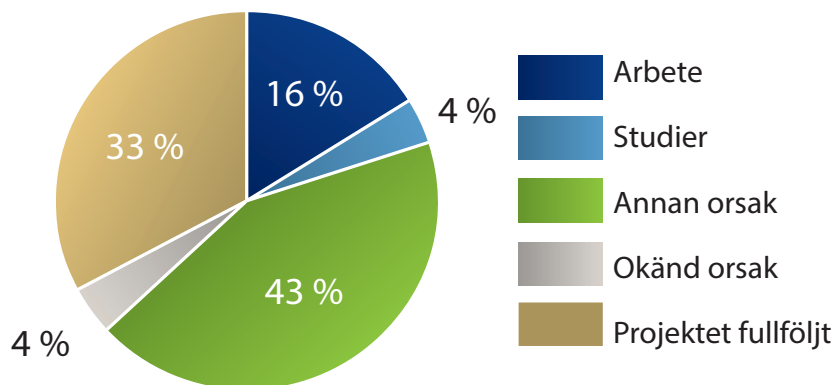
Tabellen visar att huvuddelen av resultaten genereras mellan den tredje och tolfte deltagarmånaden. En liten andel av resultaten har uppstått efter att personen har deltagit längre än 12 månader. Sammanlagt har 36 personer deltagit längre än 12 månader i projektet i Hässleholm varav 2 personer avslutats till en anställning. Det innebär att 6 procent av denna delgrupp erhållit ett arbete samtidigt som en stor del av verksamhetens resurser gått till denna grupp av deltagare.

Kristianstad

Sammanlagt har 142 unika individer rapporterats till SCB för perioden 2012-09-01 – 2014-06-30.

Registrerade avslutningsorsaker enligt den femgradiga kategorisering som SCB använder:

- Arbete, 23 personer.
- Studier, 6 personer.
- Annan orsak, 61 personer.
- Okänd orsak, 5 personer.
- Projektet fullföljt, 47 personer.



Den procentuella fördelningen framgår av diagrammet till höger.

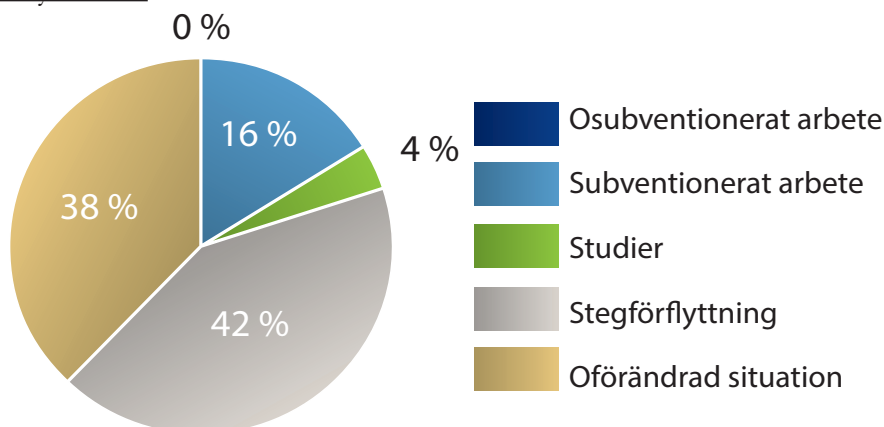
11 personer har en andra avslutningsorsak registrerad. Samtliga dessa har avslutningsorsak 3 eller 5. De är därför ointressanta ur resultatsynpunkt.

Verksamheten i Kristianstad har i jämförelse med Hässleholm en något större andel deltagare till jobb eller studier. Skillnaden är 4 procent.

Deltagarna har av utvärderaren också kategoriserats enligt Payoff ABs modell för ärendekategorier.

Ärendekategorier enligt typologi från Payoff AB:

- Osubventionerat arbete, ingen deltagare.
- Subventionerat arbete, 23 personer.
- Studier, 6 personer.
- Stegförflyttning, 59 personer.
- Oförändrad situation, 54 personer.



Procentuell fördelning framgår av diagrammet ovan.

Vid en genomgång av ärendena har det visat sig att de personer som är registrerade för deltagande kortare perioder än 3 månader till stor del antingen utgörs av personer som överhuvudtaget inte deltagit eller personer som deltagit i en utbildning kombinerad med rekrytering alternativt anvisats till de 20 anställningar som Hässleholms kommun finansierar för att få försörjningsstödstagare i jobb. I Hässleholm påbörjade dessutom ett betydande antal personer sitt deltagande i slutet av projektperioden. Av dessa anledningar är det intressant att titta enbart på de deltagare som har deltagit längre tid än 3 månader i projektet på respektive ort.

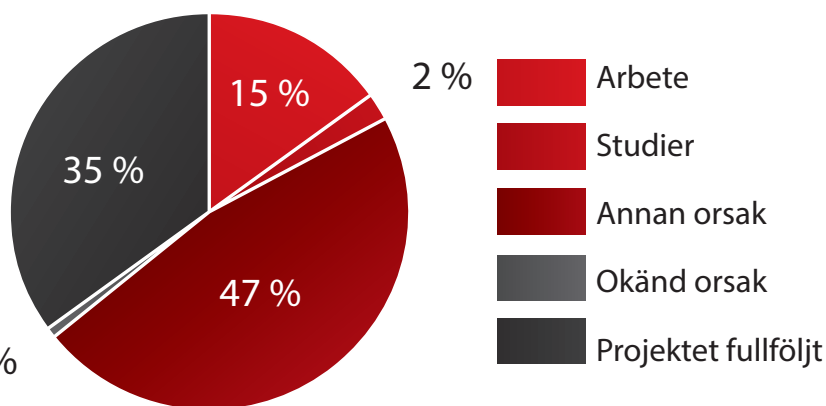
I Kristianstad har sammanlagt 101 unika individer rapporterats till SCB för perioden 2012-09-01 – 2014-06-30 i denna deltagandegrupp.

Registrerade avslutningsorsaker enligt den femgradiga kategorisering som SCB använder:

- Arbete, 19 personer.
- Studier, 3 personer.
- Annan orsak, 43 personer.
- Okänd orsak, 3 personer.
- Projektet fullföljt, 34 personer.

6 personer har en andra avslutningsorsak registrerad. Samtliga dessa har avslutningsorsak 3 eller 5. De är därför ointressanta ur resultatsynpunkt.

Procentuell fördelning framgår av diagrammet ovan.

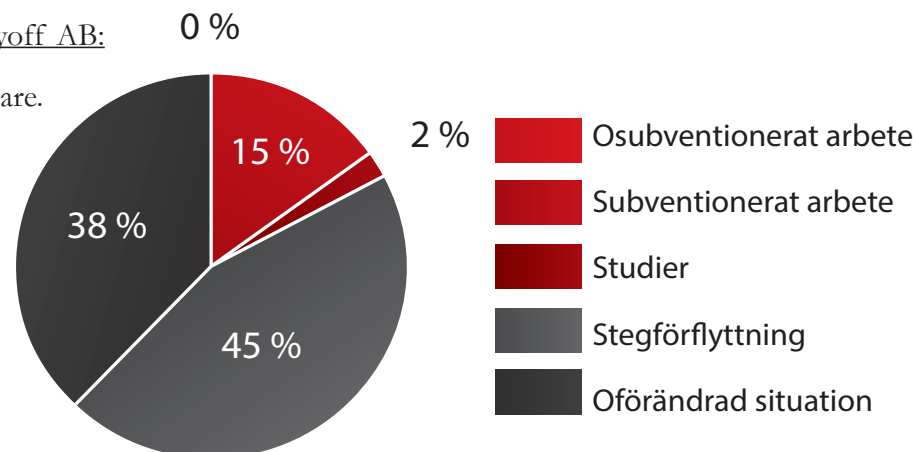


Deltagarna har av utvärderaren också kategoriserats enligt Payoff ABs modell för ärendekategorier.

Ärendekategorier enligt typologi från Payoff AB:

- Osubventionerat arbete, ingen deltagare.
- Subventionerat arbete, 19 personer.
- Studier, 3 personer.
- Stegförflyttning, 43 personer.
- Oförändrad situation, 37 personer.

Den procentuella fördelningen framgår av diagrammet till höger.



Vilka är de deltagare som avslutats till arbete eller studier i Kristianstad?

I Kristianstad har 23 personer av samtliga inskrivna deltagare avslutats till en anställning och 6 personer till studier. Det innebär att 20 % av deltagarna har avslutats till en anställning eller till studier. Resultatnivån är sammanlagt således betydligt bättre i Kristianstad än i Hässleholm.

Av de deltagare som avslutats till en anställning är 10 män och 13 kvinnor. Av de som avslutats till studier är 3 män och 3 kvinnor.

När resultatet mäts i relation till utflöde till anställning eller studier så innebär dessa siffror att männen relativt sett har bättre resultat i relation till sin numerär i projektet. 25 procent av männen

(13 av 51) har avslutats till en anställning eller till studier medan endast 18 procent av kvinnorna (16 av 91) i projektet har gjort det. Resultaten för män ligger på samma nivå i både Hässleholm och Kristianstad medan kvinnorna har en högre resultatnivå i Kristianstad jämfört med Hässleholm. Det är detta som gör den totala skillnaden i resultat på individnivå.

När de som deltagit kortare period än 3 månader tas bort så har 27 procent av de deltagande männen (10 av 37) avslutats till anställning eller studier medan endast 19 procent av de deltagande kvinnorna (12 av 64) nått samma mål. Det finns således betydande skillnader i resultat sett till kön. Orsakerna till detta bör bli föremål för reflektion. Förmodligen finns orsaker att finna såväl på individ-, organisations- som strukturnivå.

När både ålder och kön vägs in så ser resultaten ut som i tabellen nedan.

Kristianstad (Ålder/Kön)				
	Män	%	Kvinnor	%
>24	0/0	0%	0/0	0%
25-34	4/10	40%	3/15	20%
35-44	3/13	23%	6/21	29%
45-54	2/10	20%	3/23	13%
55<	1/4	25%	0/6	0%
Summa	10/37	27%	12/64	19%

Siffrorna visar att män i åldersintervallen 25-34 år respektive kvinnor i åldersintervallet 35-44 år har störst andel deltagare som övergått till anställning eller studier.

Sett till det totala antalet genererade resultat i Kristianstad i fråga om övergång till anställning eller studier så fördelas de på följande sätt sett till hur lång tid personen har varit inskriven i verksamheten

Kristianstad (Resultat/Tid)		
> 3 månader	7	24%
3-6 månader	8	28%
7-12 månader	10	34%
> 12 månader	2	14%
Summa	29	100%

Tabellen visar att huvuddelen av resultaten genereras mellan den tredje och tolfte deltagarmånaden. En betydande andel av resultaten har dock uppstått dels på kortare tid än tre månader och dels efter att personen har deltagit längre än 12 månader. Sammanlagt har 34 personer deltagit längre än 12 månader i projektet i Kristianstad varav 4 personer avslutats till en anställning eller studier. Det innebär att 11 procent av denna delgrupp erhållit ett arbete/börjat studera.

Samhällesekonomisk utvärdering



Samhällsekonomisk utvärdering

En viktig del i utvärderingen har varit att belysa hur kostnader och intäkter relaterade till målgruppen kan påverkas genom en utvecklad samverkan, vilka effekter detta ger för berörda organisationer samt de sammantagna samhällsekonomiska vinsterna av en ökad samverkan i monetära termer.

Payoff AB har på uppdrag av Framtidsutbildning AB utfört en samhällsekonomisk studie på vardera projektort. Denna har utgått från Payoff ABs modell för sådana studier benämnd Nyttosam. De genomförda samhällsekonomiska utvärderingarna bifogas i sin helhet som bilaga 1, Hässleholm, och bilaga 2, Kristianstad. Utvärderingarna bygger på faktiska uppgifter från ett urval på sammanlagt 39 personer för vilka kostnader och intäkter redovisats 12 månader före samt 12 månader efter projektdeltagandet.

Utvärderingarna bör läsas i sin helhet även om respektive rapport innehåller en sammanfattning då för projektaktörerna mycket intressanta siffror redovisas.

Sammantaget framgår att projektet Samverkan utan gränser har gett de medverkande kommunerna stora intäkter och att den investering som projektkostnaderna inneburit återbetalas på mycket kort tid. Även för Region Skåne och för Försäkringskassan har projektet medfört minskade kostnader. För Arbetsförmedlingen har projektet inneburit en kostnadsökning genom att myndigheten har beviljat olika insatser, framförallt lönesubventioner, vilket är en naturlig följd av Arbetsförmedlingens uppdrag i denna typ av arbetslivsinriktade projekt.

Projektet är på tre års sikt även samhällsekonomiskt lönsamt förutsatt att deltagarnas situation inte förändras vad gäller resursförbrukning och egenförsörjning.

Framtidsutbildning AB instämmer i Payoff ABs bedömning att projekt Samverkan utan gränser bör ses som en social investering. Eftersom projektet vänder sig till individer, som i många fall har relativt lång tid kvar i produktiv ålder innebär det att de totala samhällsekonomiska effekterna kan bli stora på sikt om fler av deltagarna kommer i arbete och i samband med detta minskar sin resursförbrukning. Det mest kostsamma för samhället skulle vara att inte göra något alls för dessa individer.

Framtidsutbildning AB delar också följande synpunkter framförda i båda de samhällsekonomiska utvärderingarna:

”Projektagaren bör utifrån det samlade resultatet av den samhällsekonomiska utvärderingen och den lärande utvärderingen kunna göra en helhetsbedömning av projektets värde och utfall samt behoven av fortsatta insatser för målgruppen. För Hässleholms kommun torde det vara mycket viktigt att fortsätta satsa på fler i målgruppen både för att erbjuda bra stöd och insatser samtidigt som det är en bra social investering. Många i målgruppen har som påpekats redan ett relativt långt och för samhället kostsamt utanförskap som behöver brytas samtidigt som det är viktigt för kommunen och samverkansparterna att överväga möjligheterna att satsa på tidigare insatser för den aktuella målgruppen för att begränsa kostnaderna för utanförskapet. Det är också viktigt för kommunen och samverkansparterna att i framtiden ha en uppföljning av de reguljära verksamheterna som möjliggör jämförelser av de ekonomiska effekterna mellan reguljär verksamhet och projektverksamhet.”

Ett förhållande som behöver uppmärksammas är att så gott som samtliga anställningar i projektet dels skett med lönesubventioner och dels är tidsbegränsade. För att uppnå den samhällsekonomiska lönsamhet som utvärderingarna från Payoff AB visar på krävs således uthållighet i insatserna.

Payoff AB har också jämfört projektet Samverkan utan gränser med liknande projekt. Av denna jämförelse framgår att Samverkan utan gränser har något längre återbetalningstid samt en relativt sett lägre verkningsgrad än jämförbara projekt. Detta innebär samtidigt att det finns en kvarstående utvecklingspotential även om effekterna av projektet är goda.

De genomförda samhällsekonomiska utvärderingarna tillsammans med den lärande utvärderingen visar att projektet använt samhällets resurser på ett effektivare sätt än om parterna var för sig och i ordinarie samverkan jobbat med målgruppen. Det som är viktigt för framtiden är hur resultaten och effekterna kan förädlas och implementeras i de reguljära verksamheterna.

Helsingborg

2014-10-31

Johanna Eriksson

Framtidsutbildning AB



Bo Eriksson

