

## **Synpunkter från FinsamGotland:s styrelse med anledning av utvärdering av projektet Centrum för förberedande arbetsträning (CFA)**

Projektet *Centrum för Förberedande Arbetsträning* (CFA) har utvärderats av en extern konsult (2010-2011). I utvärderingen framförs synpunkter som i huvudsak fokuserar på frågor kring samverkan, aktörerna och olika ledningsstrukturer i projektet. Därtill lämnas en teoretisk genomgång av utvärdering som metod för utveckling. Konkreta resultat och erfarenheter som uppnåtts inom projektet behandlas däremot mycket kortfattat i utvärderingen.

*Styrelsen vill, mot bakgrund av de synpunkter som framförts, redovisa generella ställningstaganden kring hur samordningsförbundet FinsamGotlands verksamhet bör bedrivas.*

### ***Om FinsamGotlands grunduppdrag***

Finsams grunduppdrag är att genom metoder och tankemönster utveckla nya former för samverkan mellan förbundets parter. Individens perspektiv ska alltid vara vägledande. En framgångsfaktor är också att ta del av kunskap och erfarenheter som chefer, handläggare och annan personal tillför genom projekten.

Samordningsförbundets verksamhet kan beskrivas som tre ben, där alla är viktiga för helheten: Projekt, att påverka strukturerna i samverkansarbetet samt att arrangera mötesplatser.

Projekten – med individen i centrum – är viktiga för att bearbeta olika utvecklingsområden och för att identifiera svårigheter för samverkan. CFA har under projekttidens gång synliggjort strukturella samverkansproblem mellan parterna. Det är erfarenheter som styrelsen tar lärdom av – och ligger till grund för nuvarande och kommande projektverksamhet.

Samverkansproblem kan övervinnas genom kunskap i en mogen organisation. Medarbetarna ska känna sig trygga och ha kunskap och förståelse för varandras uppdrag, arbetsformer och regelverk. De mötesplatser som FinsamGotland erbjuder med frukostmöten, föreläsningar, Inspiration Finsam och aktiviteter under Almedalsveckan syftar just till att skapa en gemensam referensram och plattform för fortsatt samverkan. Vi anser att vi är på god väg.

### ***Om projektet CFA***

Ett projekt ska, som också utvärderaren framhåller, ge insikter om problem, problemlösningar, möjligheter och omöjligheter. Det är uppenbart att det är svårt att på ett enkelt och enhetligt sätt mäta det fulla värdet av varje enskilt projekt. Detta i synnerhet under eller direkt efter att ett projekt avslutats – det gäller naturligtvis också CFA.

Projekt kan värderas genom att studera hur smidigt projektorganisationen fungerar eller hur många individer i ett projekt som går till arbete. Undanröjda samarbetshinder, nya gemensamma arbetsformer och metoder, ökad kunskap om varandras verksamheter liksom fler personliga kontakter mellan myndigheterna är andra exempel på andra positiva resultat som kan uppnås genom ett projekt. Detta är effekter vi tydligt kan se genom CFA-projektet.

För FinsamGotland är fyrpartssamverkan den givna grunden. Individer med en komplex problematik kräver dessutom en mer fördjupad samverkan. I CFA har det multidisciplinära teamets breda kunskap, coacherna och projektledaren varit projektets kärna. Utvärderaren ger teamet ett mycket högt betyg. Ett konkret resultat av projektet är också att det multidisciplinära teamet nu implementerats i ordinarie verksamhet, med formell knytning till sjukvårdens rehabilitering.

### ***Om FinsamGotlands roll i projekt***

FinsamGotland är parternas gemensamma resurs för samverkan i nya former. Det är därför såväl styrelsens som parternas bestämda uppfattning att FinsamGotland måste synas i de projekt som genomförs. Att istället lyfta fram de olika myndigheterna vore oklokt för att inte säga direkt felaktigt.

Med detta som utgångspunkt blir det också självklart att FinsamGotlands samordnare (verksamhetsledare) har ett stort intresse av hur de olika projekten genomförs. Samordnaren ska vara en länk mellan styrelsen och projekten och ska ha en övergripande helhetsbild av Finsams projektverksamhet. Samordnaren samlar också erfarenheter och för dem vidare, för att på så sätt bidra till lärande mellan projekten. Lärandet mellan projektet ger också kunskap om hur vi påverkar brobyggandet mellan myndigheterna.

### ***Om FinsamsGotlands resurser***

Avslutningsvis vill vi kommentera hur FinsamGotlands resurser används.

Försäkringskassan och Region Gotland finansierar till lika delar FinsamGotland. Den absoluta huvuddelen av resurserna går till de olika projekten. Övriga medel används till kansliets personal och den verksamhet, frukostmöten, föreläsningar med mera som är en viktig del i samverkansarbetet. Kansliets arbete och de resurser som används för detta är, liksom i varje annan verksamhet, en förutsättning för att FinsamGotland skall kunna bedriva sitt samordnande arbete.

Styrelsen anser att det är en bra balans i resursfördelningen mellan projekten och den övriga verksamheten liksom att medlen används på ett effektivt sätt.

**Visby 2011-11-28**

*FinsamGotlands Styrelse*

## CFA-projektet

# Utvärderande frågor och synpunkter relaterade till projektledningens slutrapport

Utgåva 1.0, 2011-04-08.

Elof O Petterson

2011-04-21

### **Rapportens syfte och utformning**

Syftet med denna genomgång är att komplettera projektledningens officiella Slutrapport med synpunkter och problematiseringar. Kommentarererna följer rapportens disposition med tillägg av ytterligare rubriker och avsnitt. Samtidigt som kommentarerna kopplas till rapporten, avser de att belysa själva projektarbetet, dess utgångspunkter, målsättning, planering, upplägg, genomförande, resultat, utfall och uppföljning.

En likartad utvärdering av Slutrapportens Manual presenteras i Bilaga 1. Manualen, som tagits fram av projektledningen, utgör en vägledning för fortsatt arbete med förberedande arbetsträning i CFA:s anda.

Då mina underrubriker inramas av citattecken innebär det att de hänför sig till motsvarande avsnitt i Slutrapporten/Manualen. Står de utan citattecken utgör de fördjupningsavsnitt.

Kommentarerna till CFA-projektets officiella Slutrapport och Manual blir med sina utvecklingar och synpunkter samtidigt min slutrapport som kontrakterad utvärderare. Den som vill ta del av tidigare framtagna utvärderingsdokument kan göra detta genom att vända sig till projektledningen eller till mig som utvärderare. Följande rapporter finns tillgängliga:

- |  |           |             |
|--|-----------|-------------|
| • Inledande utvärderingstankar.        | 3 sidor.  | 2011-03-01. |
| • Interaktioner och förvecklingar.     | 4 sidor.  | 2011-03-09. |
| • Äkta samverkan; en recension.        | 4 sidor.  | 2011-02-25. |
| • Äkta och falsk samverkan.            | 10 sidor. | 2011-03-17. |
| • Projektledning och ledningsstruktur. | 10 sidor. | 2011-03-08. |

Som fördjupning och bakgrundsinformation medföljer tre bilagor:

- |  |          |             |
|--|----------|-------------|
| • Bilaga 2. Målsättningar och utvärdering. s. 19       | 6 sidor. | 2010-06-24. |
| • Bilaga 3. Samverkan och samverkansproblematik. s. 25 | 8 sidor. | 2011-01-11. |
| • Bilaga 4. CFA-projektets nationella kontext. s. 33   | 3 sidor. | 2011-03-29. |

## **Informationsunderlaget**

### **Officiella dokument**

1. CFA:s projektdokument: projektansökan, samtliga projektplaner, samtliga styrgruppsprotokoll, andra mötesprotokoll och promemorior.
2. Nationell och lokal dokumentation kring Finsam-konceptet som rör organisatorisk samverkan för att undvika att människor i behov av socialt stöd får detta utan att bli borttappade i organisationsskarvarna eller hamna i rundgång och utanförskap. I denna dokumentation ingår nationella styrdokument och promemorior, SOU-rapporter mm.

### **Samtal, individuellt eller i grupp, med**

1. Två medlemmar i styrelsen för Finsam Gotland (cheferna för FK och AF)
2. Personal inom Finsam Gotlands kansli
3. Projektägaren
4. Projektledaren
5. Medlemmarna i styrgruppen för CFA-projektet
6. Medlemmarna i projektgruppen för CFA-projektet
7. Projektgruppens medlemmar i deras egenskap av professionella experter inom CFA:s multidisciplinära Team
8. CFA:s två operativt arbetande arbetsterapeuter tillika coacher
9. Utvärderare för två andra projekt inom Finsam Gotland.

Samtalen med projektpersonalen genomfördes som öppna men strukturerade intervjuer omfattande

- Projektets historik utifrån respektive persons erfarenheter
- Personalens bidrag till projektarbetet respektive deras möjligheter att bidra
- Personalens bedömningar och förslag utifrån vad de upplevt och reflekterat kring.

### **Observationer**

1. Mötesrutiner och relationer inom projektets styrgrupp
2. Mötesrutiner och relationer inom projektets projektgrupp
3. Mötesrutiner och relationer i samband med gemensamma möten för styrgrupp och projektgrupp

### **Litteraturstudier**

1. Statliga utredningar och styrdokument, SOU-rapporter om Finsam och samverkan
2. Vetenskaplig litteratur om samverkan
3. Vetenskaplig litteratur om arbetsförmåga och arbetsträning relaterad till
  - (1) gruppen psykiskt funktionshindrade, deras aktivitetsförmåga, arbetsförmåga, arbetsträning etc,
  - (2) samhälleliga insatser för arbetslösa personer med psykisk ohälsa,
  - (3) specifika hjälpinsatser för denna behovsgrupp i form av rehabilitering, arbetsterapi, coaching mm.
4. Mediala diskussioner och inlägg om den aktuella styrningen av socialförsäkring, socialförsäkringsregler och samhällsinsatser för sjuka och arbetslösa. Medial information om sysselsättningsläget i Sverige och om den pågående politiska diskussionen om sätt att bistå olika grupper i ”utanförskap”.

## **”Inledning”**

I inledningen till CFA-projektets Slutrapport anges vilka rapporten riktar sig till: ”Finsams styrelse med dess intressenter, styr- och projektgruppen.” – En undran infinner sig: Varför denna begränsning till byråkratinivå på Gotland? Varför detta provinsiella perspektiv? Självvalt eller fastställt av högre instans?

I projektsammanhang är det brukligt att inkludera förslag på ”kunskapsspridning”. Projekt med inriktning mot att skapa nya eller förbättrade arbetsformer brukar välja en större målgrupp, ofta inkluderande nationella intressenter, personer och organisationer engagerade i liknande utvecklingsarbete. Även lokala media brukar i jämförbara projektsammanhang engageras för att vidareförmedla vad som åstadkommit med de offentliga medel som utnyttjats för att skapa sociala förbättringar i samhället.

Mitt förslag är att kretsen vidgas vad gäller ”kunskapsspridning”. Men innan så sker behöver rapporten genomgå en språklig uppgradering.

## **”Idé och bakgrund”**

Som komplettering till rapportens uppgifter om bakgrund kan nämnas att Samordningsförbundet Finsam Gotland etablerades redan i januari 2008. Rätt snart därefter inledde en tjänsteman inom FK och en arbetsterapeut inom HabRehab ett samtal som resulterade i en projektplan-projektansökan. Den första versionen var tydlig klar under sommaren 2008; i den projektansökan som finns diarieförd anges starten till 2008-09-01. Faktisk projektansökan är daterad 2008-12-10. De som sökte anslaget hade tydligen inte observerat antedateringen.

Enligt uppgifter från Finsam-kansliet tillstyrktes projektet först i mars 2009. En arbetsterapeut kunde därmed anställas med Finsam-medel. Det första styrgruppsmötet (inte omnämnt i slutrapporten) avhölls 2009-03-06 och avhandlade bl. a. förberedelserna inför rekryteringen av en projektledare.

Varför tillföra dessa ”historiska” uppgifter? Anledningen är att de förvecklingar som omgärdade CFA:s tillkomst tycks ha fortsatt att löpa genom hela projektperioden. Varför så skett har jag emellertid inte kunnat klarlägga. En misstanke är att det berott på en kombination av tre förhållanden:

- Brist på tid för projektarbetet bland personer på chefsnivå
- De naturliga svårigheter som finns att samordna ”stuprörsorganisationer”, svårigheter som motiverat Finsam-initiativet och som projektet sagt sig vilja åtgärda
- Svårigheter och förvecklingar i anslutning till rekryteringen av projektledare, en andra coach och en extern utvärderare.

Under aktuell rubrik anger slutrapporten att **CFA ville ”prova en modell för att jobba med personer som behöver extra stöd ... att komma ut i arbetsträning”**. I slutrapporten kommenteras emellertid inte denna uppgift. En läsare torde förvänta sig ett besked om vad FoU-insatsen gett och vad projektledningen utifrån undersökningen/utprovningen funnit värt att rekommendera överordnade beslutsfattare. Men kanske kan man se den framtagna Manualen som ett sådant förslag.

Det projektets slutrapport fokuserar på i resultatsummeringen är det delmål som torde vara underordnat kunskapsmålet, nämligen produktionsbetinget, det operativa målet att via förberedande arbetsträning förflytta ett visst antal klienter från moderorganisationerna via CFA till AF. Även om denna operativa målsättning kan ha varit viktigast för några delägare, torde utvecklingsmålet vara viktigast på sikt. En läsare av slutrapporten får ringa vägledning då det gäller att ta ställning till den FoU-relaterade målsättning som hör ihop med att ”prova en modell” för förberedande arbetsträning.

I anslutning till bakgrundsinformationerna och till valet av modell saknar jag en referens till FAROS-projektet, ett epokgörande pilotprojekt genomfört av Arbetsmarknadsstyrelsen och Försäkringskassan. FAROS beskrivs som en modell för förnyelse av den arbetsinriktade rehabiliteringen. Rapporten överlämnades till Regeringen i februari 2005. Dnr RFV 1053/2001. Uppdraget innebar att föreslå ”en verksamhet som kan erbjuda en arbetslivsinriktad rehabilitering för arbetslösa sjukskrivna som är sammanhållen och ändamålsenligt organiserad.”

### **”Arbetsmodellen”**

Under större delen av projekttiden har det funnits olika uppfattningar om ”modellen”. Dels har det talats om en modell utifrån struktur och resurser, dels om en modell utifrån arbetsmetodik och process. Slutrapporten lyfter fram den senare, vilket är välkommet. Men på s.1 kan man fortfarande läsa om ”arbetsmodellen” och på s.2 om ”modellen”.

**Struktur- och resursmodellen** beskrivs i projektplanen från 2010-04-12 som bestående av fyra delar:

- Multidisciplinärt team
- Individuell handlingsplan
- Arbetsträningsplatser
- Arbetsterapeut/coach.

**Arbets-/processmodellen** omfattar även den fyra delar:

- Behovsbedömning
- Beredning och behovsanalys
- Introduktion, prövning och aktiv arbetsträning
- Avslut.

Det är dock fullt möjligt, och fördelaktigt, att kombinera de två ”modellerna” i en. Så sker i Manualen. Samtidigt är det viktigt att inte enbart kombinera dessa två aspekter utan även inkludera moderorganisationerna, dvs. de parter som försett CFA med presumtiva klienter och som CFA tillskapats för att serva.

På min fråga till projektledningen var gränserna gick för CFA fick jag svaret att moderorganisationerna självklart ingår i CFA. Men detta framgår inte klart av slutrapportens modellbeskrivningar. Där kan det lätt tolkas som att CFA enbart utgörs av enheten inom HabRehab innefattande arbetsterapeuter/coacher och ett multidisciplinärt, rådgivande expertteam.

Projektets benämning, ”Centrum för förberedande arbetsträning”, lockar till den senare uppfattningen. Ordet *centrum* kan låta vederhäftigt men är inte helt välvalt. Snarast är CFA ett nav eller en station dit människor med angivna psykiska svårighet lotsas för att därifrån slussas vidare på för dem adekvata livsspår – där förberedande arbetsträning är ett av flera.

För att rättvist kunna bedöma projektet och förstå CFA anser jag att projektet bör redovisas med ett vidgat systemperspektiv. En beskrivning av CFA enligt denna vidgade systemdefinition skulle kunna se ut på följande sätt:

1. **Uppsamling:** Ett aktivt och alert nätverk bestående av projektets moderorganisationer (HabRehab, FK, Socialtjänsten, AF, psykiatri, primärvården) för aktualisering via remiss till HabRehab av arbetslösa sjukskrivna personer med psykiska funktionshinder för eventuell arbetsträning.
2. **Sortering:** Bedömning och sortering av inremitterade personer utifrån ett multimodalt arbetssätt där olika professionella terapeuter/vårdare samverkar med professionella handläggare från nyss nämnda moderorganisationer.
3. **Hänvisning:** Kopplat till sorteringen ingår att hänvisa klienterna till adekvat omsorg via ett tydligt och kvitterat överlämnande. De som bedömts kunna dra nytta av en förberedande arbetsträning stannar inom HabRehab.
4. **Planering av förberedande arbetsträning:** Inom HabRehab genomförs en inledande behovsanalys omfattande 1-4 veckor. På denna nivå ges möjlighet att ge klienten kompletterande hjälp och stöd, t ex sjukgymnastik. Även andra handläggare och experter involveras vid behov. När beredningen kommer fram till att personen ifråga kan inkluderas i den förberedande arbetsträningen, utarbetas en individuell handlingsplan som kan bedömas och finslipas i det multidisciplinära teamet.
5. **Anskaffning av arbetsträningsplats:** Arbetsterapeut/coach anskaffar en lämplig arbetsplats. Arbetsträningen inleds med ett möte mellan klient, arbetsgivare och lokal handledare. På detta sätt testas kompatibiliteten; klienten får pröva arbetsplatsen och vice versa. Vid behov får coachen söka en alternativ arbetsplats.
6. **Fortgående stöd under arbetsträningen:** Under arbetsträningen upprätthåller arbetsterapeuten kontakt med klient och handledare för att vid behov ge stöd och uppmuntran till båda. Samtidigt sker en bedömning i samråd med klienten av dennes hälsa, arbetsförmåga, ekonomi och vardagssituation. Vid behov tillförs stödjande samtal och insatser.
7. **Bedömning av arbetsförmåga:** Efterhand tillkommer en bedömning av klientens arbetsförmåga. Arbetsförmågan ska ju lyftas från under 10 timmar per vecka till minst 10 timmar. Bedömningen görs av de tre parterna tillsammans: arbetsterapeut, klient, lokal arbetsledare. Även det multidisciplinära teamet kan involveras i bedömningen.
8. **Utslussning:** Då klienten anses klara 10 arbetstimmar per vecka kan hon eller han överföras till AF och den handlingsplanssamverkan som AF bedriver tillsammans med FK. Om klienten inte uppnår denna förmåga inom ett år från arbetsträningens start, kontaktas den enhet som remitterade klienten. Utifrån en epikris inom det multidisciplinära teamet slussas klienten till den instans som anses mest adekvat.
9. **Säkring av kontinuitet:** Om någon klient inte orkar fortsätta eller på eget bevåg önskar avsluta den förberedande arbetsträningen före den ettåriga tidsfristen, är detta givetvis möjligt. Några kan på egen hand hitta vägar ut i arbetslivet via studier eller anställning. De som inte klarar träningen får den hjälp de behöver. Principen är att ingen ska tappas bort, överges eller ”falla mellan stolarna”.

### ***”Projekt mål”, ”Resultat utifrån klientdata”, ”Resultat ställt mot projektmålen” (s. 2, 7, 15)***

I slutrapporten finns en uppräkningslista av mål som projektplanen angivit:

- ”CFA ska stå som modell för förberedande arbetsträning för personer med psykisk ohälsa och neuropsykiatrisk diagnos samt smärta inom Gotlands kommun.”
- Minst 75 personer ska ha deltagit i projektet.
- Av dessa ska 60% (45) ha uppnått stipulerad arbetsförmåga om 10 t/v.

I anslagsansökan, dvs. den projektplan som skapade underlaget för finansieringen, fanns följande bakgrundsbild och målpresentation:

- Andelen personer som tas om hand av Arbetsterapin (inom HabRehab) ökar med 65 %.
- Personer inom målgruppen<sup>1</sup> får en snabbare rehabiliteringsbedömning än tidigare.
- Vård- och rehabiliteringstider minskar och därmed kostnaderna.
- ”Förberedande arbetsträning görs av olika aktörer ... men inte på ett enhetligt och systematiskt sätt.” -- Med projektet skapas en enhetlig form för arbetsrehabilitering hos samtliga aktörer utifrån framtagna processbeskrivning.
- Denna form för förberedande arbetsträning implementeras och permanentas inom sjukvården, socialtjänsten, försäkringskassan och arbetsförmedlingen.

I den reviderade och gällande projektplanen från 2010-04-12 tillfördes följande syfte:

- Att ”testa projektets idé med att arbeta med hela arbetsmodellen.”

Dessutom angavs i samma projektplan

- att projektet inte hade till uppgift att få arbetsmodellen implementerad
- att projektet inte skulle omfatta behandlingsinsatser som utförs ”av befintlig verksamhet inom HSF” (hälso- & sjukvårdsförvaltningen)
- att projektet inte skulle ”skapa eller utföra en hel vårdkedja för arbetsrehabilitering.”
- att projektet inte skulle befatta sig med klienter som behövde ”extra stöd för att komma till/från bokade möten eller till/från arbetsträningsplats.”

**I Slutrapporten förväntade jag mig finna en genomgång av dessa punkter. Hur har dessa mål och avgränsningar beaktats, bevakats, kommenterats och redovisats? Jag noterar att de till stora delar inte alls beaktats.**

Det som i första hand redovisas är produktionsflödet av klienter:

- 70 inremitterade personer
- 60 funktionsbedömningar
- 38 antagna till förberedande arbetsträning
- 33 inbegripna i förberedande arbetsträning
- 16 som överförts till AF samt ytterligare 8 av 10 som torde kunna uppnå samma resultat, sammanlagt 24 som rimlig skattning.

I den föredömliga redovisningen på s.7 anges bortfallet på olika nivåer och orsakerna till att de antagna personerna inte vandrat hela vägen. Grovt sett kan man säga

- att 1/3 av de inremitterade personerna kunde lotsas över till AF:s arbetsträning,
- att 2/3 av dem som fick en individuell plan för sin förberedande arbetsträning lyckades
- att 3/4 av dem som påbörjade sin förberedande arbetsträning lyckades.

---

<sup>1</sup> ”Personer som har en komplex medicinsk problematik med tonvikt på psykiska funktionshinder och neuropsykiatriska tillstånd.”



Är detta bra eller dåligt? Är det rimligt och godtagbart? Enligt min mening är det en bra redovisning av produktionsförloppet. Vad jag emellertid saknar är kommentarer till följande frågor:

- Hur stor är poolen av presumtiva personer? Var 70 remisser ett rimligt antal? Hade de involverade enheterna (FK, AF, Socialtjänsten, Primärvården, HabRehab) kunnat remittera fler? Remitterade de för många? Den månadsvisa fluktuationen var stor. Enligt uttalanden från medlemmar i det multidisciplinära teamet var flera remisser ”undermåliga”. -- I vilket avseende? Vad innebar det? Varför? Har något gjorts för att förbättra kvaliteten? Vad? Effekt?
- Borde projektet ha ägnat tid åt att inventera underlaget? Är målgruppen avbetad nu eller fylls den på efterhand? I vilken takt? Borde CFA ha kompletterat sitt arbete med en kartläggning av underlaget? Vad kan förväntas i framtiden?
- Fjorton procent, 10 av de 70, som remitterats till CFA kom inte till bedömning. När detta inträffade lämnades de inte vind för våg. Istället kontaktades den remitterande enheten/tjänstemannen med detta besked. På så sätt kunde nytt försök göras, men uppenbarligen kunde dessa 10 inte inkluderas. Här hade jag önskat mig en redovisning av orsakerna: Felbedömning från början? Förklarliga orsaker? Vilka? Lärdomar?
- Trettiosju procent, 22 av 60, sorterades bort som oförmögna att tillgodogöra sig en förberedande arbetsträning. Är detta ett högt tal? Vad beror det på? På kraven inom CFA eller på felaktigt primärurval bland remittenterna? -- På s.12 nämns tre exempel på bortgallringsorsaker: (1) en så ostrukturerad vardag att tillkommande arbetsträning blir alltför stressig, (2) bristande realism och självinsikt, (3) oförmåga sköta tidsplanering. – Är det föredömligt att så många aktualiseras även om de inte kvalificerar för förberedande arbetsträning? Jag hade önskat se en fördjupad problematisering av aktuell situation. Bortfallet kan vara fullt rimligt.

Andra frågor som Slutrapportens avsnitt om resultatet aktualiserar är dessa:

- ”Marknadsföring av projektet skulle kunna ha gett fler remisser.” (s.8) Vad säger detta påstående? Genomfördes ingen ”marknadsföring”? Varför inte? Hur borde den ha genomförts? Bör den genomföras nu? På vilket sätt i så fall?
- Hur bedömer remittenterna CFA-förloppet och samarbetet? Borde det ha genomförts en frågeundersökning riktad till handläggarna? Borde det göras nu? Som Finsam-finansierat projekt med inriktning mot förbättrad samverkan över olika organisationsgränser borde dessa kontaktytor kanske undersökas bättre?
- På s.8 finns ett påstående som väcker nyfikenhet. Där står att ”bedömningarna tog längre tid än vanligt” av de klienter som remitterades in i september 2010. Varför då? Andra kategorier än tidigare?
- Vad betyder ÖVM i diagram 2 på s.9?
- Varför finns inget spridningsmått i de tabeller (Tabell 1 och 2) som redovisar ålder och sjukskrivningsperiod? En enkel variationsvidd med uppgift om högsta och lägsta ålder respektive sjukskrivningsperiod hade varit berikande.
- Vad gav primärbedömningarna inom CFA för erfarenheter och lärdomar? Genomfördes de på ”rätt” sätt från början? Utvecklades de? Förändrades metodiken och arbetssättet?
- Då primärbedömningarna drog ut på tiden hänfördes detta (s.11) till förhållandet att klienterna kunde drabbas av ”ängest eller lätt blir sjuka.” Vad innebär det att lätt bli sjuk om man lider av psykisk ohälsa?
- Under avsnittet Psykolog på s.11 står det att den grupp klienter som fick vänta på en psykologisk bedömning blev en ”otydlig grupp”. Vad innebär det? -- Beträffande denna

grupp sägs det att ”styrgruppen önskade att klienten remitterades tillbaka istället för att vara kvar i projektet.” Vad talar för respektive emot? Hur blev det? Hur bör det vara?

På s.13 redovisas uppgifter om själva arbetsträningen. Även här infinner sig ett antal frågor:

- Flertalet arbetsträningsplatser fanns hos privata arbetsgivare. Som läsare undrar man hur fördelningen privata/offentliga arbetsplatser såg ut för de 33 deltagarna.
- Dessutom undrar man vad detta förhållande berodde på. Finns det förklaringar? Vilka argument hade man inom respektive sektor att ta emot respektive att inte ta emot CFA-klienter i arbetsträning?
- Var det enkelt eller svårt att skaffa fram behövliga träningsplatser? Synpunkter? Lärdomar?
- Vad innebar och omfattade arbetsterapeutens arbetet mer i detalj då det gällde att stödja och coacha under arbetsträningen?
- Vad gav erfarenheterna av valet att ha en arbetsterapeut som coach jämfört med en näringslivsinriktad jobbcoach? Eftersom valet av coach utgjorde en åsiktsskiljande fråga bland projektets parter, hade det varit värdefullt med en analys och bedömning.
- En sådan bedömning hade kanske kunnat göras av arbetsgivarna och handledarna på respektive arbetsplats. Varför gjordes aldrig någon utvärderande uppföljning bland arbetsgivarna?
- Under avsnittet ”Arbetsträning pågår” redovisas genomsnittstider. Ett enkelt spridningsmått hade varit värdefullt som komplement.
- På s.14 redovisas klienternas överflyttning från CFA till AF. I detta sammanhang undrar jag huruvida AF numera återför information om klienterna till CFA. Så skedde inte inledningsvis. När jag frågade CFA-personalen om AF gav dem feedback beträffande de överförda klienterna, var svaret nej. När jag frågade AF samma sak, var svaret också nej. AF:s förklaring var att CFA inte bitt om det. Men är det inte rimligt att en sådan lärande feedback skapas?

### ***Flera uppsatta och sanktionerade mål kommenteras inte***

- ”CFA ska stå som modell för förberedande arbetsträning för personer med psykisk ohälsa och neuropsykiatrisk diagnos samt smärta inom Gotlands kommun.” -- Är det så? Vad har projektansvariga kommit fram till efter dessa två försöksår? Vad är fastslaget? Av vem? När? – Är det motiverat i dagsläget? Vad talar för att arbetsmodellen ska permanentas? Vad finns det för alternativ? Hur ser alternativen ut? – Som utvärderare förväntar jag mig en redovisning av argumenten för och emot utifrån de erfarenheter som projektet gett.
- Uppsatta produktionsmål har inte nåtts. Varför inte? – Hur kommenteras detta? Orealistiska mål? Kanske var de inga mål utan snarare förhoppningar? – Ger produktionsresultaten idéer om hur modellen bör revideras? Bör den revideras? I så fall hur och varför sett i relation till produktionen? – Inte heller i Slutrapportens bilaga i form av framtagna Manual finns förklaringar och motiv, endast att vissa ändringar bör göras i bemanningen av CFA:s multidisciplinära team.
- Vad med moderorganisationernas identifiering av personer inom målgruppen och deras rutiner för inremittering av dessa till CFA? Medlemmar i MT beklagade sig över remisserna under tiden projektet pågick; är allt bra nu? – Hur ser

populationen ut idag och framöver? Är behoven desamma idag som 2008 och 2009?

- ”Andelen personer som tas om hand av Arbetsterapin (inom HabRehab) ökar med 65 %. Personer inom målgruppen får en snabbare rehabiliteringsbedömning än tidigare. Vård- och rehabiliteringstider minskar och därmed kostnaderna.” – Vad sägs om detta? Har projektet gett svar på dessa frågor? Jag kan inte se det.
- Projektet och finansieringen utgick från följande målsättning: ”Med projektet skapas en enhetlig form för arbetsrehabilitering hos samtliga aktörer utifrån framtagna processbeskrivning. Denna form för förberedande arbetsträning implementeras och permanentas inom sjukvården, socialtjänsten, försäkringskassan och arbetsförmedlingen.” – Men 2010-04-12 beslutade styrgruppen att projektet inte hade till uppgift att få arbetsmodellen implementerad. – Vad blev det av denna revision? Finns det nu en enhetlig form för arbetsrehabilitering hos samtliga aktörer eller inte? Finns det något enhetligt och samverkande arbetssätt som permanentats inom namngivna organisationer? Eller återgår man till det som var under 2008? – Vem fattar de avgörande besluten att CFA-verksamheten ska rulla vidare på ett samordnat och enhetligt sätt eller lämnas vind för våg?
- CFA-projektet byggdes upp på principen om frivillig samverkan flera offentliga verksamheter emellan. Frivillig samverkan på myndighetsnivå kan aldrig upprätthållas utan klargörande strukturer och fungerande logistik. Någon sådan har aldrig formulerats.

### **Mål och målstruktur**

Redan i juni 2010, fem månader innan jag i november kontrakterades som extern utvärderare, överlämnade jag en PM till projektledningen som berörde frågan om mål och målstruktur. Eftersom denna PM fortfarande behåller en viss relevans finns den med som Bilaga 2. Därtill vill jag foga några ytterligare tankar med tillämplighet på frågor om mål och målstrukturer och därmed även för projektets interna utvärdering.

Man kan skilja mellan flera olika dikotomier för projektmål:

- **Politiska mål och verksamhetsmål.**
- **Operativa mål och FoU-mål.**
- **Kvantitativa mål och kvalitativa.**
- **Avsiktliga mål och oavsiktliga mål i form av sidoeffekter.**
- **Officiella mål och inofficiella, öppna eller dolda.**

### **Politiska mål och verksamhetsmål**

Ofta är verksamhetsmålen härledda från de politiska målen men inte alltid. Inom CFA framgick det tydligt att olika parter lade olika vikt vid de två aspekterna. FK var ytterst mån om att snabbt få de inremitterade personerna över till AF. Denna önskan intensifierades ytterligare när FK:s regler om utförsäkring infördes, vilket skedde en bit in i projektverksamheten. – En FK-tjänsteman talade om ”gapet” som de sjukskrivna nu kunde falla i, och som med alla medel borde undvikas:

- dels skulle dessa utförsäkrade personer kunna hamna i ekonomiskt bryderi,
- dels skulle situationen kunna påkalla tidskrävande insatser från andra myndigheter med ansvar för ekonomiskt stöd,
- dels skulle de aktuella individerna utifrån sin psykiska skörhet kunna recidivera, gå i baklås,
- dels skulle det kunna ge FK ett försämrat renommé.

Utförsäkringen kom för både klienter och tjänstemän att uppfattas som en ny Svarte-Petter-situation. Samtidigt var syftet med projektet att undvika just detta.

Medan FK otåligt pressade CFA att öka produktionstakten var CFA-personalen mån om att följa verksamhetsmålen utifrån ett professionellt kvalitetsperspektiv relaterat till FoU-uppgiften att skapa en arbetsmodell som kunde vidmakthållas framöver.

### **Operativa mål och FoU-mål**

Ovanstående jämförelse mellan politiska mål och verksamhetsmål illustrerar även skillnaden mellan **operativa mål och FoU-mål**. Bör vi snabbt rassla igenom klienterna för att uppnå ett produktionsrelaterat beting eller bör vi med betinget se om vi kan skapa en arbetsmetodik som håller framöver? Skillnaden kan förefalla spetsfundig, men den är viktig. Vad motsättningen mellan dessa två målnivåer skapade för CFA var en tärande friktion, som sedan fanns med en lång tid.

### **Kvantitativa mål och kvalitativa**

Nyss nämnda målkonflikt kan illustrera skillnaden mellan **kvantitativa mål och kvalitativa**. Vad försöker vi åstadkomma i volym och vad försöker vi förbättra i form av egenskaper? Mycket och bra är en from. önskan. Tyvärr kan det vara svårt att förena de två. Ibland motverka de varandra: Vill vi åstadkomma en stor volym (i CFA:s fall ett stort antal personer i förberedande och vällyckad arbetstränig), så kan det hända att det inte blir så vällyckat. Vad ett projektinitiativ som CFA försöker åstadkomma, och bör försöka åstadkomma, är en optimal avvägningen mellan tempo och omsorg. Så tycker jag CFA gjort men periodvis med ett obehagligt prestationstryck i nacken.

### **Avsiktliga mål och oavsiktliga mål i form av sidoeffekter**

Differentieringen mellan kvantitativa mål och kvalitativa mål för över till skillnader mellan **avsiktliga mål och oavsiktliga mål** i form av sidoeffekter, goda eller dåliga. Resonemanget innebär att man kan se resultat som förverkligade mål. En kraftig inriktning mot volymmässiga mål kan t ex resultera i att man både får en låg volym och en låg kvalitet i form av resultat som inte håller på sikt. Detta bakvända resultat kan man i industriell produktion hantera med kasseringar och reklamationer. Inom offentlig verksamhet som ägnar sig åt omsorg om människor är det inte lika lätt att tillämpa kassation även om det görs. Frågan om det är god moral är en annan fråga. Följaktligen driver vi inte social omsorg som en löpande-band-verksamhet. Vi behöver ge oss tid att pröva oss fram, undersöka, testa, ägna oss åt FoU. Som ett FoU-projekt hade CFA kunnat ägna mera tid åt att internt följa huruvida de valda metoder och insatser som utnyttjades gav effekter vid sidan om de officiella målen/resultaten. Gav insatserna sidoeffekter? Var de förväntade eller oförväntade? Var de av positiv eller negativ art?

## **Officiella respektive inofficiella mål, öppna eller dolda**

Ett inofficiellt och delvis dolt mål för CFA-projektet var avsikten att testa om det var till fördel eller nackdel för verksamheten med en projektledare som rekryterats utanför den offentliga sektorn. Vad denna inofficiella avsikt medfört för projektet och dess ledning är svårt att bedöma. I vart fall finns det ingen möjlighet att evidensmässigt besvara frågan med aktuellt projektupplägg.

Förutom detta inofficiella mål fanns säkerligen flera andra. Dessa kan vara mer relaterade till personliga önskningsar för de involverade. I samband med de utvärderande samtalen har det framskyntat att förhoppningar/mål funnits som mer varit relaterade till den egna enheten än till samverkansinsatsen som en samhällsekonomisk helhet.

## **Sammantaget**

CFA-projektet har uppvisat ett kalejdoskop av mål på olika nivåer. De mål som förefaller ha varit mest styrande har utgått (1) från FK:s politiska produktionsmål och (2) från HabRehabs önskan att formalisera och befästa en improviserad samverkan kring arbetet att bedriva en arbetslivsinriktad rehabilitering. Som ett arbete att strukturera och kvalitetshöja denna rehabiliterande arbetsträning för personer med psykiska funktionshinder har CFA varit framgångsrikt. Huruvida det därmed kan anses formaliserat och etablerat är däremot oklart.

## **”Projektets genomförande”**

I projektets slutrapport finns på sidorna 4-6 en månadsrelaterad och kronologisk redovisning av olika händelser i projektarbetet. Redovisningen är emellertid svår att få grepp om eftersom den inte utgått från något speciellt kriterium för valet av händelser att redovisa.

Är alla möten med projektets styrgrupp redovisade? Nej. Det första mötet 2009-03-06 finns exempelvis inte med. Det som genomfördes i anslutning till heldagsseminariet 2010-05-31 är heller inte redovisat. För 2011 finns inget styrgruppsmöte redovisat. Innebär det att styrgruppen hade sitt sista möte 2010-12-01?

En annan information som hade varit intressant att följa hade varit de beslut som fattats av styrgruppen samt underlag och motiv för dessa beslut. Bl.a. får en läsare inte veta vem som fattade beslutet i november 2009 att målgruppen skulle vidgas och utökas, inte heller varför. Vissa beslut hänförs till felaktiga tidpunkter.

Viss information är mer kryptiska än klarläggande. För februari 2010 anges att ”anställningsprocessen av en coach får olika turer.” – Vad säger detta? Åt vilka håll gick dessa ”turer”?

För mars 2010 anges ”att intressenterna i projektet har olika förväntningar på resultat”. – På vilket sätt skiljde de sig åt? Vem tyckte vad och varför? Vad innebar skiljaktigheterna för projektet?

Informationen i avsnittet om ”projektets genomförande” framstår som mer förvirrande än klargörande. Stort och smått blandas. Några samlade erfarenheter av det **projektförlopp** som presenterats lämnas inte, inte heller i anslutning till avsnittet om ”Erfarenheter av projektet”.

## **”Ekonomi”**

På s.16 redovisas tilldelade och förbrukade medel. Relation dem emellan presenteras som ett budgetmässigt överskott på 123 000 kr. Detta är allt. Som läsare av rapporten förväntat man sig få kommentarer och förklaringar till utfallet. Detta erbjuds inte.

Vilka kommentarer bör lyftas fram om budgeten? Klok? Rimlig? Välstrukturerad och klokt fördelad på olika poster? Vad bör sägas om utfallet i förhållande till budget? I förhållande till genomförandet? I förhållande till behoven?

Varför infann sig ett överskott på över 100 000 kr? Så sent som 2010-10-21 klargörs i ett styrmöte att ekonomin är ansträngd och att den inte tillåter ytterligare utgifter. Fem veckor senare, 2010-12-01, klargörs att det ekonomiska läget ser ”mycket bra ut” och att avstämningen kommer att resultera i ett överskott. – Var finns kommentarerna och lärdomarna?

## **”Erfarenheter av projektet. Samlade erfarenheter och lärdomar”**

CFA-projektets ”samlade erfarenheter” presenteras på lite mer än en A4-sida (s.17-18). Erfarenheter och lärdomar skiljs åt under olika underrubriker trots att de torde höra samman. Flera ”erfarenheter” får ses om konstateranden. Flera av dessa hade kunnat hänföras till ett avsnitt med Slutsatser men ett sådant avsnitt saknas. Några rekommendationer har dock införts under rubriken Lärdomar.

Vad gäller Erfarenheter/Lärdomar hade jag önskat se en kategorisering av lärdomarna i förhållande till exempelvis

- Projektets drivkrafter och initiering
- Förberedelser inför projektplanering
- Kontextanalys, SWOT-analys<sup>2</sup>, organisatoriska beroenden och villkor
- Projektplanering
- Finansiering
- Projektprogrammering, strukturering efter att projektet fått sin finansiering
- En förstudie eller inte för att få underlag till planering/organisering
- Organisering av klientarbetet
- Klientarbetet
- Organisering av samverkansarbetet
- Samverkansarbetet
- Ledningsarbetets uppläggning och genomförande
- Direkt personalledning
- Uppföljning och utvärdering
- Etc.

Som Slutrapporten är disponerad redovisas sju lärdomar. Den första ”lärdomen” är svår att förstå. Antagligen står det att ”Vi har lärt oss hur viktigt det är att från början tydliggöra projektets mål och syften. Samma gäller ledningsstrukturen, nämligen att klart ange vilka uppgifter och mandat som vilar på styrgrupp, projektgrupp respektive projektledare.” – Men i Slutrapportens redovisning vävs denna ”lärdom” samman med en rekommendation att de i projektledningen bör ha täta samråd i början av projektperioden. – Lärdomar av olika slag

---

<sup>2</sup> SWOT = *Strength Weakness Opportunity Threat*: Styrkor, svagheter, möjligheter, hot.

blandas ihop, vilket skapar en reducerad överskådlighet. Lärdomar, allmänna funderingar och rekommendationer blandas.

Under Erfarenheter noteras att projektgruppen etablerade ett bra samarbete. Varför detta lyckats framgår emellertid inte. Att man träffats och ”lärt känna varandra” är ingen förklaring, inte heller att detta varit ”spännande”.

Slutrapporten redovisar inga ”erfarenheter” från det arbete inom styrgruppen. Innebär detta att erfarenheter inte gjorts inom styrgruppen? För styrgruppens del har det till stora delar handlat om att bemästra ledningsuppgiften i förhållande till den övergripande samverkansprincipen. Eftersom samverkansproblematiken behandlats i tidigare delrapporter nöjer jag mig här med att lägga till en Bilaga 3 som extra läsning för dem som önskar ytterligare problematisering av samverkansdynamiken.

### **”Erfarenheter av projektet. Klienternas erfarenheter”**

Rubriken är missvisande. Vad slutrapporten redovisar på sidorna 19-20 är erfarenheter som redovisats av åtta ”lyckade” fall. Följaktligen är erfarenheterna positiva. Därmed inte sagt att informationen är oväsentlig. Tar man fasta på undersökningens uppläggning som C-uppsats för två universitetsstudenter i arbetsterapi, är den heller inte missvisande. Men det är viktigt att notera denna begränsning. Om undersökningen av klienternas erfarenheter haft en utvärderande design, skulle urvalet även ha inkluderat personer som inte lyckades fullfölja den förberedande arbetsträningen, och även dem som inte ens lyckades ta sig dit.

Redovisningen av gruppens erfarenheter är i Slutrapporten genomförd med hjälp av citat tagna från klienternas uttalanden. I vissa fall skulle några ha kunnat uteslutas för att få fram en mer översiktlig bild av väsentliga faktorer. För de åtta i undersökningen som med hjälp av CFA:s förberedande arbetsträning lyckades ta sig upp till 10 arbetstimmar per vecka var följande fem faktorer av betydelse:

1. Kamratskap och meningsfullt arbete. ”Rätt arbetsplats” definierades till stor del av kamratskap och av känslor förknippade med tillhörighet och delaktighet. Det goda kamratskapet upplevdes som en vitaliserande motvikt till den sociala isolering som rått under tidigare inaktivitetsperiod.
2. Arbetsträningens stegvisa uppläggning. Det är viktigt att träningen startar mjukt och intensifieras successivt; vägen in i träningen måste få ta sin tid, inte forceras utan anpassas till vars och ens aktuella kapacitet.
3. Genuint medmänskligt stöd. Det kunniga och empatiska bemötandet från coach, arbetsgivare och lokal handledare hade stor betydelse genom hela träningen. Den psykiska sårbarhet, som gjort att man hamnat i CFA:s förberedande arbetsträning, medförde att man behövde professionell hjälp och omtänksamhet under hela träningsperioden. Det var viktigt att coach och handledare konkret ”bevisade” denna omtanke så att den i träning inte hamnade i känslor av övergivenhet. Klienterna angav att de hela tiden behövde få möta handledare som det gick att lita på och som samtidigt visade tillit tillbaka.
4. Professionellt coachande. Det räcker inte med allmän välvilja. Därtill behövs en målmedveten handledningspedagogik som på sokratiskt vis lotsar klienten genom de problem som mötet mellan förmåga och utmaning skapar. I detta arbetsterapeutiska coachande ingår att hjälpa klienten till de självinsikter som krävs för att anpassa sig till de livsrealiteter som råder. I coachandet ingår även att skapa ett hanterbart prestationstryck på klienten samtidigt som klienten får hjälp att strukturera vardagen.

5. Skälig ekonomisk ersättning. Deltagarna påtalade att den ekonomiska ersättning som erbjöds i anslutning till CFA:s arbetsträning var orimlig av två orsaker. Dels var den alltför låg för att ge möjlighet att leva ett rimligt ”normalliv”, vilket försvårar återanpassningen i samhället. Dels var den förnedrande låg i förhållande till arbetsinsatsen. För deltagarna innebar löneläget att principen om lika lön för lika arbete sattes ur spel. Detta förhållande reducerade också arbetslusten och lusten att återgå i arbete. Man kände sig orättvist behandlad.

Samtliga dessa faktorer är viktiga att beakta i relation till beslut om framtida CFA-insatser.

### ***Utvärderande sammanfattning***

Sammantaget kan man säga att CFA varit ett ”komplicerat” projekt. Det som räddat det har varit projektgruppen i egenskap av multidisciplinärt expertteam, som envist och engagerat drivit klientarbete och försöksupplägg framåt. I detta team har det otvivelaktigt varit så att den arbetsterapeut/coach som tjänstgjort som teamledare fullgjort ett utomordentligt gott arbete.

*Elof O Petterson*

2011-04-23



## CFA-projektet inom Finsam Gotland

# Slutrapportens bifogade Manual

### *Utvärderande kommentarer*

Manualen är en väl utformad beskrivning av CFA-projektets förberedande arbetsträning i ett framtidsperspektiv. I aktuell form (mars 2011) inkluderar Manualen förslag på förbättringar jämfört med det arbetssätt som prövats under projektiden. Därtill ger Manualen en god introduktion till projektet och till dess bakgrund.

### **Frågor**

#### **Mandat om samverkan på klientnivå**

På s.4 står det att MT, det multidisciplinära teamet, ”har mandat att besluta kring samverkan på klientnivå ...”

- Hur ser detta mandat ut? Innebär mandat ”en rätt att” eller ”en skyldighet att” eller ...?
- Var kommer mandatet från? Vem har gett det?
- Vad omfattar det? Vad omfattar det inte?
- Hur är det fastlagt? Är det permanentat och formaliserat eller inofficiellt?
- Ska det formaliseras?

#### **”Det multidisciplinära teamet”**

På s.4 står det att det multidisciplinära teamets ”rekommendationer ska vara vägledande för handläggarna i de medverkande organisationerna.”

- Är detta formellt fastlagt?
- Av vem/vilka?
- Har det fungerat?
- Kommer det att fungera?

#### **Teamledaren ansvarar för att hinder för samverkan blir aktualiserade**

På s.4 står det att ”om det uppstår oklarheter och organisatoriska hinder kring samverkan ansvarar teamledaren [arbetsterapeuten] för att frågan lyfts till avdelningschefen för HabRehab som har mandat att sammankalla en styrgrupp bestående av cheferna från respektive medverkande organisation.”

- Innebär dessa ”oklarheter och organisatoriska hinder” att de inte kunnat lösas inom det multidisciplinära teamet?
- Hur identifieras dessa oklarheter och hinder?

- Finns det exempel på oklarheter och organisatoriska hinder som inte kunnat tacklas inom MT?
- Kan teamledaren/arbetsterapeuten på egen hand aktualisera en oklarhet, ett hinder eller bör samtliga/en majoritet inom MT vara delaktiga i aktionen?
- Behöver avdelningschefen för HabRehab ett mandat att sammankalla ”en styrgrupp bestående av cheferna från respektive medverkande organisation”?
- Om det behövs ett mandat för detta sammankallande: hur har detta mandat tillkommit och sanktionerats?
- På vilket sätt rör det sig om en styrgrupp? Vad innebär det?
- Det anges att gruppen ska bestå av ”cheferna från respektive medverkande organisation”. De högsta cheferna? Vilken chefsnivå gäller det?

## **Det multidisciplinära teamets sammansättning och roller**

På s.5-6 behandlas det multidisciplinära teamet med förslag på en framtida bemanning. För Arbetsförmedlingens representant (s.6) skulle man kunna tillfoga en uppgift som innebär att fortlöpande eller periodiskt ge MT information om hur CFA-klienterna klarar/klarat sig då de övertagits av AF/FK. Enligt min mening är en sådan återkoppling väsentlig eftersom den kan ses som en kvalitetskontroll av CFA:s förberedande arbetsträning. Huruvida AF:s representant i MT ska ansvara för denna feedback kan diskuteras. Det viktiga är att feedbacken kommer till stånd.

### **”Team-möten”**

#### **Ersättare**

På s.7 sägs det att alla medlemmar i MT bör ha en namngiven ersättare för att säkra varje funktions/organisations närvaro och delaktighet. Detta torde vara en viktig slutsats från CFA-försöket. På detta sätt görs deltagandet i MT inte personberoende. Via ett system med ersättare skapas en fortgående kompetensutveckling.

#### **Feedback till remittenterna**

På s.8 talas det om betydelsen av god feedback till remittenterna, de som föreslagit personer till förberedande arbetsträning. Detta är en viktig insikt. Vad som skulle kunna övervägas är periodiska/årliga enkäter som ger svar på frågan huruvida remittenterna är nöjda med CFA och den feedback de får.

### **”Arbetsprocess”**

#### **Arbetsmodellen**

På s.9 redovisas arbetsmodellen utifrån den väg som klienterna vandrar, först till, sedan genom och sist ut ur HabRehabs enhet för förberedande arbetsträning. Modellen är föredömlig i sin beskrivning av arbetsprocess och återkopplingar. Manualen rensar på detta sätt undan en vilshenhet som funnits under hela projektperioden ända in i 2011 om vad ”modellen” utgjort.

I projektplanen talas det dels om en arbetsmodell utifrån vilka resurser och vilken organisation som måste finnas, dels om en arbetsmodell utifrån ett skeende, en process. Denna senare modellbeskrivning får i Manualen sin dominerande och rätta plats med en beskrivning av de resurser som krävs för att processen ska kunna fungera. På detta sätt integreras projektplanens två modellbeskrivningar i en.

## Uppgiften som coach inom den förberedande arbetsträningen

På s.10 aktualiseras valet av kompetens för den/dem som ska driva den rehabiliterande arbetsträning. Vid tillsättandet av en andra coach för att klara projektets utökade arbetsbeting av operativ art (en utökning från 50 till 75 klienter) diskuterades två alternativ, dels en arbetsterapeut/coach, dels en jobbcoach med näringslivsinriktning. HabRehab beslutade anställa ytterligare en arbetsterapeut. Detta avgörande väckte starka känslor bland de ”delägare” som hade önskat se en näringsinriktad jobbcoach istället.

Tyvärr finns ingen dokumentation av diskussionerna i styrgruppen om valet av kompetens och inriktning för en andra coach. Argumenten för och emot de två alternativen är således inte klarlagda. Det förefaller dock som att skiljelinjen stod mellan sjukvårdens representanter och representanterna för de statliga verken inklusive Finsam-kansliet.

Ett argument för att välja en jobbcoach framför en arbetsterapeut var att de personer som antogs till förberedande arbetsträning skulle ut i arbetsträning och arbete så fort som möjligt. Dessutom ville man reducera tiden för stöd och rehabilitering eftersom den ansågs alltför långvarig.

Den andra åsikten vilade på uppfattningen att de som lotsades in i och antogs av CFA var tilltufsade människor, varav många bar på smärtsamma upplevelser av misslyckanden i arbetslivet. Människorna i målgruppen var alla selekterade utifrån sitt innehav av psykiska funktionshinder (psykisk ohälsa, neuropsykiatriska diagnoser, långvarig smärta). Många hade svårigheter att klara sin vardag, än mindre ett arbetsliv.

Uppfattningen att klienterna skulle ut i arbetslivet så fort som möjligt tycks bygga på uppfattningen att om man bara kommer ut på en arbetsplats, så löser sig flertalet problem. Den uppfattningen delades inte av personalen inom HabRehab. CFA:s coaching har därför börjat med att undersöka om personen verkligen är redo att börja arbetsträna. Många som remitterats från Försäkringskassan har upplevt sig tvingade (av ekonomiska skäl) att delta i CFA-aktiviteterna utan att ha förmågan att klara uppgiften. I sådana fall har det krävts att CFA-coachen haft en arbetsterapeutisk och medicinsk kunskap och kunnat göra en relevant bedömning av arbetsförmågan. I detta skede har det varit viktigt att coachandet byggt på en djupgående människosyn och terapeutisk bedömningsförmåga så att människorna i CFA:s speciella målgrupp inte skyfflats in i arbetsträningen utan stegvis lotsats därhän. CFA-konceptet har klokt nog byggt på den moraliska och empiriska inställningen att alla måste vara med i processen och bedömningen utifrån deras egen aktuella förmåga, uppfattning och situation.

Med tanke på målgruppen krävs det givetvis en stor förståelse för människor med psykisk ohälsa och en professionell erfarenhet av bedömningsmetoder och rehabmetoder för att kunna hjälpa klienterna tillrätta. Därtill behövs god kunskap om tänkbara praktik- och arbetsplatser samt god förmåga att kontakta och engagera arbetsgivare. Denna uppgift att lotsa människor från arbetslöshet, ångest och smärta in i arbetsträning kräver otvivelaktigt erfarenheter av både arbetsterapi och jobbankskaffning. Dessa förmågor ska ju matchas och fogas samman till en framgångsrik handledning.

Coach nr 1 insåg i rekryteringssammanhanget att hon med det utökade antalet klienter inte kunde klara alla bedömningar och allt stödjande arbete. Vad som behövdes var mer arbetsterapeutisk tid inklusive tid för de uppföljande funktionsbedömningar som ingick i projektupplägget. Alternativet hade varit att skapa en specialisering med en arbetsterapeut och

en jobbcoach. Ett sådant val skulle ha inneburit en ny stuprörslösning. Den skulle också ha fråntagit klienterna den kraft de sa sig få från förhållandet att ha en och samma person under hela förloppet. Med enbart arbetsterapeuter som coacher behövde klienterna inte byta handledare under sin inskolning och arbetsträning. Redan övergången från HabRehab till arbetsplatsen innebär ett handledarbyte. Med arbetsterapeut, jobbcoach, handledare skulle det ha blivit tre handläggare under resan från CFA till AF.

Min bedömning är att uppgiften som coach för aktuell målgrupp kräver arbetsterapeutisk kompetens.

## **Övergången från CFA till Arbetsförmedlingen**

Övergången för klienterna från CFA till AF/FK:s handlingsplanssamverkan förefaller att ha fungerat bra. För dem som gått från socialtjänsten till AF tycks det ha varit vissa komplikationer.

Kontakten med handläggarna inom AF har ofta varit omständlig och dålig på så sätt att när CFA haft ett avtal med AF att handläggarna ska höra av sig, så har det inte alltid förverkligats. Förhållandet har ibland medfört att arbetsgivaren eller klienten fått ringa CFA-coachen och fråga om arbetsträningen skulle fortsätta eller om den skulle avslutas. Denna situation har varit till nackdel för alla parter: klienterna har hamnat i otrygghet, arbetsgivarna har blivit rådvilla, CFA-coachen har fått ägna tid åt att reda ut situationen och AF har fått dåligt renommé. I detta avseende har principen om organisatorisk samverkan inte fungerat.

## **Arbetsgivarna**

På s.13 står det att praktikplatserna söktes inom privat och kommunal sektor. I detta sammanhang inkluderades även de statliga myndigheterna i begreppet kommunala, dvs. hela den offentliga sektorn.

Övergången från CFA till AF innebär alltid en viss väntetid för klienterna beroende på att överslussningen tar tid. I denna förbindelse har arbetsgivarna tillfrågats om de haft möjlighet att behålla sin adept i arbete under väntetiden. Så har varit fallet. Om de inte ställt upp hade klienten varit utan arbete tills arbetsförmedlingen hjälpt dem att hitta ett. Denna möjliga komplikation bör fortsatt beaktas.

## **Sammanfattande omdöme**

Framlagd manual är föredömlig och användbar för framtida arbete med aktuell persongrupp både på Gotland och annorstädes. Samtidigt behöver Manualen fortgående, minst årlig uppdatering. Uppgiften för denna ständiga aktualisering bör enligt min mening inte ligga på teamledaren i det multidisciplinära teamet utan på alla inom MT utifrån gällande samverkanskoncept. Dock bör det åvila teamledaren att få de regelbundna revisionerna till stånd.

*Elof O Petterson*

# CFA-projektet inom Finsam Gotland

## PM: Målsättningar och utvärdering

### **Syftet med denna PM**

Jag försöker i denna PM förstå projektplanens målformuleringar genom att omformulera dem. Detta behöver göras för att förstå var utvärderingskrutet ska läggas. Kanske kan mina funderingar även vara av intresse för andra som är engagerade i projektet.

### **Grundproblemet**

Utgångspunkten är sociala och mänskliga problem med människor som hamnat utanför samhällets arbetsgemenskap, människor som rimligen skulle kunna bidra till sin egen välfärd samtidigt som de skulle avlasta samhället olika kostnader. I botten ligger även frustrationer hos sjukvårdspersonal som upplever att något fattas i rehabiliteringskedjan. Likartade frustrationer finns inom Försäkringskassan som arbetar för att få dessa människor på egna ben och i viss mån självförsörjande. -- Dessa frustrationer borde kanske kartläggas mer i detalj för att bättre förstå sammanhangen och den sociala problematiken...

### **Orsak och delproblem**

Trots gedigna ambitioner och god vilja bland alla aktörer är det svårt att lyckas. I FINSAM-dokument beskrivs orsaken till svårigheterna som att involverade aktörer och myndigheter har "stuprörproblem". Man arbetar var för sig utan tillräckligt samarbete och tillräcklig samordning. I detta arbetssätt ligger tendenser att i första hand värna om den egna organisationen, sina egna instruktioner och rutiner och den egna kostnadsställebudgeten. De medmänniskor man är satt att hjälpa kommer på detta sätt i kläm. De hamnar "mellan stolarna" mitt i myndigheternas okoordinerade välvilja. De separata insatser som människorna erhållit blir om inte verkningslösa så ineffektiva eftersom mycket kraft rinner bort i glappen mellan de olika instanserna.

### **Aktuellt förslag på problemlösning**

I valet mellan att organisatoriskt slå samman olika enheter och att uppmuntra samverkan mellan existerande enheter, har man valt det senare alternativet. Följaktligen läggs en stor vikt vid olika försök att förbättra involverade enheters samverkansrutiner. På nationell nivå har man till och med infört en lag som på frivillig basis ska stimulera denna regionala samverkan. Syftet är givetvis att i förlängningen effektivisera samhällets slussning av "människor i utanförskap" in i arbetsgemenskap och egenförsörjning. – Fungerar det? Kommer det att fungera? – Det är det som alla Finsam-projekt ska ta reda på.

## **Problemställning och lösningsförslag**

Problemställningen är inte alltid klar. Ska man undersöka om samverkanslösningen fungerar? Eller ska man pröva sig fram till dess samverkanslösningen fungerar? Kanske vill några beslutsfattare även driva Finsam med ett disciplinerande syfte: se till att stuprörstänkandet elimineras och att vi får ett fast fungerande samarbete via frivillig samverkan!

Otydligheten i problemställningen, stelbentheten i lösningsförslagen och varierande målsättningar skapar otydlighet och osäkerhet. Förutsättningarna att styra och följa projekten blir därför svåra, både för projektägare och utvärderare.

Ett sätt att försöka undkomma osäkerheten kan vara att initialt reda ut målbegrepp och målsättningar. För att skapa samverkan krävs samverkan. Om projektets huvudsyfte är att skapa samverkan behövs ett gemensamt språk. Begrepp och vokabulär behöver kalibreras så att alla förstår varandra, inte bara ytligt utan även på djupet. För att skapa en varaktig samverkan mellan involverade myndigheter och enheter kanske det rent av krävs auskultationer hos varandra. I vart fall tycks det behövas en ”joint venture” där man hjälps åt att skapa insikter om varandras olika arbetsvillkor och politiska tankestrukturer.

## **Kvantitativa respektive kvalitativa mål**

Under rubriken **Utvärdering** i projektplanen (s.5) anges att utvärderingen ska klargöra graden av måluppnåelse, budget och process. Bland de kvantitativt mätbara produktionsmålen finns följande angivna:

- Rekrytera och ta hand om minst 75 personer inom målgruppen varav minst 60 % uppnår stipulerad arbetsförmåga under projektperioden. I målgruppen ska ingå ”personer med psykisk ohälsa och neuropsykiatrisk diagnos samt smärta.” – Frågan för min del är om personerna ska väljas utifrån det ena eller andra kriteriet eller om de ska uppvisa både och? -- En viktig uppgift för projektet är att ”sortera” personerna i målgruppen, dels valet av ”diagnoser”, dels vilka som hör till och vilka som inte ska inkluderas. De som läser projektrapporten ska kunna förstå indelningen så att de kan ta till sig modellen om de så önskar.

Övriga mål av mer kvalitativ art med inriktning på förändrade samverkansrutiner anger

- att beskriven projektidé ska testas under försöksperioden för att få fram ett beslutsunderlag huruvida modellen ska implementeras som ett fast arbetssätt. – Är modellen/arbetssättet värd att anamma? Varför? Varför inte? I befintligt skick eller i modifierad form, med eller utan resurstillskott?
- att projektets generella lärdomar ska kartläggas och sammanställas tillsammans med en analys av erfarenheternas konsekvenser för den sociala praktiken för målgruppens räkning och för samverkansparternas del
- att projektets processer följs, beskrivs, analyseras och värderas. Ser man på processanalysen kan denna omfatta tre olika nivåer eller dimensioner:
  1. Projektets projektprocesser; hur projektet tillkommit, formulerats, genomförts och vad det gett för erfarenheter.
  2. Projektets organisatoriska samverkansformer utifrån finsamfilosofins ambitioner att få olika organisatoriskt oberoende verksamheter att samverka till gagn för klientgruppen. Lyckas det att komplettera stuprören med kommunicerande hängrännor? Hur? Varför? Varför inte? Lösningar?
  3. Projektets klientprocesser där myndigheter, handläggare, arbetsgivare och även anhöriga ingår i en samverkande helhet.

- Sammantaget ska man som utomstående kunna ta till sig projektets arbete i hyfsad detalj så att man på politisk nivå kan bedöma och dra nytta av det och på administrativ nivå kunna reproducera arbetssättet, modifiera det eller förkasta det.

### **Operativa mål respektive projektmål**

I detta sammanhang är det viktigt att skilja mellan **operativa mål** och **FoU-mål**. Med operativa mål menas de mål som verksamheten ska uppfylla i sin vardagsverksamhet: bota, serva, stötta, coacha, handleda, etc. Med FoU-mål menas de mål som tillfogas de operativa målen för att **producera kunskap**. De operativa målen handlar om att **producera hjälp** till personer inom målgruppen så att dessa kan komma i arbete av något slag. FoU-målen handlar om att **producera kunskap** som klargör huruvida de operativa insatserna att producera hjälp fungerar bra eller inte.

I termer av **produktion** kan man säga att den operativa vardagsverksamheten ska producera det den är satt att producera. Inom projektverksamheten, som har till uppgift att undersöka den operativa verksamheten, gäller det att producera kunskap så att vi lär oss hur den operativa produktionen ska bedrivas.

Lite krångligt är det, men distinktionen är viktig. Gör vi inte denna åtskillnad kan vi hamna i en situation där vi stressar mot våra operativa mål för att hinna med så många klienter. Men när vi skapar en tillfällig stressmetodik är den inte representativ för ”normalt” arbete. Därmed blir kunskapsproduktionen inte relevant. Det vi ”lär” oss blir inte generaliserbart eller användbart i ett bredare perspektiv för framtiden. Läger man på tusen klutar för att nå upp till en hög operativ produktion, blir det en fråga om att slå ett tillfälligt rekord, inte att testa/förbättra en arbetsmodell som ska kunna utnyttjas i framtida vardagsarbete.

I utvärderingstermer gäller det projektets validitet och reproducerbarhet. Även om man betraktar ett projekt som en fallstudie, eftersom det kanske är ogörligt att arbeta med kontrollgrupp, så behöver försöket läggas upp så att det blir realistiskt, lärorikt och inspirerande. De som deltar ska inte slita sig igenom projektet utan behandla sina insatser som en vardagsaktivitet; inte vara oroliga och stressade utan endast nyfikna och uppmärksamma. Denna uppmärksamhet får sedan förvandlas till en samordnad, strukturerad kombination av uppföljning och utvärdering.

### **Politiska mål respektive verksamhetsmål**

Tillbaka till frågan om olika slags mål. I projektet finns ett politiskt mål att minska arbetslöshet och bidragsberoende. Detta mål är rättfram och inkluderar både en önskan att nå operativa mål och att producera kunskap kring problemområdet. De politiska målen omfattar de operativa delarna att flytta så många som möjligt så fort som möjligt från arbetslöshet till arbete, men också att utveckla effektiva arbetssätt för denna uppgift. Politiskt sett är de operativa målen akuta medan de utvecklingsinriktade är mer långsiktiga. Här kan det därför uppstå konflikter och kontroverser. Även projektägare och finansörer kan säga sig vara inriktade på långsiktiga och bestående förbättringar. Samtidigt brinner det i den politiska baken och man önskar pressa på som tusan inom det operativa området: mycket och fort!

En indikation på att man inte förmår hålla isär de operativa målen och FoU-målen visar sig då man är bekymrad över att en viss operativ insats tar lång tid och därmed kostar extra pengar. Uppenbarligen har man glömt bort de tilläggskostnader, som man borde räknat med då man lade upp arbetet som ett projekt. Varje FoU-insats drar ju kostnader utöver den operativa

produktionen. Det blir därför fel om man i ett projekt räknar produktionskostnaderna per omhändertagen klient i enbart operativa termer. Även kunskapsproduktionen har ju sin kostnad. Samtidigt ska man givetvis i slutändan kalkylera fram kostnaderna för en renodlad vardagsimplementering av den arbetsmodell man testat för förberedande arbetsträning och organisatorisk samverkan.

### ***Intern och extern utvärdering***

En extern utvärdering kan inte ersätta den interna uppföljningen och utvärderingen. Varje chef måste i sitt ledningsarbete styra sin verksamhet med hjälp av olika uppföljningsinsatser. Detta blir särskilt viktigt i projektsammanhang då verksamhetsansvariga chefer åtagit sig en medverkan i en formell kunskapsproduktion. Verksamheten måste värderas liksom egna beslut med hjälp av en intern utvärdering. I projektsammanhang tillför man dessutom ofta en extern utvärdering eftersom egna försök och oprövade förbättringsinsatser kan vara svåra att själv bedöma.

Den externa utvärderingen behöver dessutom ett underlag som bara kan hämtas från den verksamhetsinterna uppföljningen. Därtill fogar den externa utvärderingen speciella kartläggningar med syftet att samla information som personalen har svårt att fånga in på grund av hemmablindhet och naturlig partiskhet.

De interna och externa utvärderingarna behöver gå hand i hand och komplettera varandra. Av denna anledning behöver varje enhet som ingår i projektet se över sin UU (Uppföljning & Utvärdering), dels för den egna, interna kunskapsackumuleringen, dels för att koordinera denna interna UU med övriga projektmedlemmars rutiner vad gäller UU. I aktuellt projekt behöver de fem parterna samordna sina uppföljningar så att den information som samlas in kan sammanställas och komprimeras till en enda sammanhållen bild. Projektet har ju som ett huvudsyfte att få de fem parterna att förbättra sin samverkan. Följaktligen behöver det skapas bryggor i sättet att se på klienterna, metoderna, prestationerna, resultaten.

### ***Viktigt att acceptera komplikationsgraden***

Flertalet projekt pågår inom en enda verksamhet. Detta projekt involverar däremot flera olika verksamheter, myndigheter och huvudmän. Förhållandet komplicerar utvärderingen, inte minst därför att projektet inkluderar en bedömning av samarbetsrutinerna. Här kommer naturligtvis den externa utvärderingen in. Samtidigt behöver den externa utvärderaren hjälp att identifiera samverkansrutinerna, även de som inte genomförs. De som verkar inom sina respektive enheter behöver kanske också hjälp att se sig själva och reflektera kring vad det är de behöver för att kunna bedöma sina egna erfarenheter. Även här kan en extern utvärderare hjälpa till.

En utvärderare ska enligt min mening inte bara luta sig bakåt och vänta in skeenden, resultat och utfall utan med frågor, ifrågasättanden och problematiseringar delta i verksamhetsutvecklingen. Utvärderingen är ju till för att maximera lärandet. Utvärderare och rumpnissar har mycket gemensamt: ”Voffo gör du på detta viset?” Enligt min mening är det fullt möjligt att utforma en utvärdering objektivt och sakligt även om man känner ett nyfikenhetsengagemang för människorna som deltar i det.

### ***Vari ligger svårigheterna?***

Komplikationerna i projektet stannar inte vid detta med ”många kockar”. Nog hade det varit betydligt enklare om vi kunnat nöja oss med en utvärdering av **coachinsatsen** i form av förberedande arbetsträning. Men därtill kommer en utvärdering av det samarbete som sker



(eller inte sker) inom **det multidisciplinära teamet** som ska sortera, bedöma, vägleda under klienternas väg från vilsen arbetslöshet till integrering i arbetslivet eller i vart fall ett mänskligt liv i ett mänskligt sammanhang. Därtill kommer alla **handläggare och chefer inom respektive myndighet** som ska samverka så att det multidisciplinära teamet kan fungera och de enskilda klienterna inte tappas bort mellan stolarna. Bland "aktörerna" finns även en tjänsteman vid Finsam-kansliet med en samordnande och pådrivande uppgift att rycka in i olika sammanhang omspannande samtliga andra aktörer.

De delar projektet omfattar är således många, intrikata, mångfacetterade, flyktiga och svårfångade:

- Ett extra speciellt stöd i form av coaching som del av en förberedande arbetsträning ska utvecklas och bedömas i relation till vald målgrupp och existerande sammanhang.
- Ett multidisciplinärt team ska etableras, "skolas in", genomföra sina uppgifter och institutionaliseras om det fyller en försvarbar funktion.
- Olika myndigheters handläggare och chefer ska "lära sig" samverka med varandra med klienternas, medmänniskornas bästa för ögonen, och lära sig kombinera "för-vem-tänkandet" med rättrådig tjänstemannaplikt.
- Samtidigt ska den totala samverkansstruktur som visat sig fungera, låsas fast så att den inte försvinner då projektet avslutas. Sammantaget kan man säga att den samverkan på olika plan som projektet omfattar ska fås att fungera, ytterligare förbättras och samtidigt "skruvas fast" i samtliga enheters organisation och tänkande.
- Allt detta ska dessutom genomföras under relativt kort tid och i hård konkurrens med pockande och snärjigt vardagsarbete. I dagsläget finns flera absurda motsägelser. En skapas av förhållandet att vardagsbemanningen slimmas och arbetstrycket ökar för dem som är kvar; samtidigt förväntas de som är kvar att ta tid från det minskade tidsutrymmet till kreativa projektinsatser.

På sätt och vis kan man se CFA-projektets uppgift som konstruerandet av en förflyttning av sjuka arbetslösa mot arbete, arbetsgemenskap och ett drägligt liv. Först ska de "fiskas" upp ur arbetslöshetsdammen för att sedan hjälpas med förberedande arbetsträning att ta sig genom AF:s kapacitetsspärrar till AF:s arbetsträning.

Om man gjorde en skiss på detta förlopp skulle det förefalla som att det gick en enda "lyckopil" från arbetslöshet till arbete. I verkligheten kan några inte ens "fiskas" upp från sitt "utanförskap". De är alltför svaga. De klarar inte av att delta i arbetsträning av något slag. Andra får ta del av arbetsträning men klarar inte av denna. Några får ta en sväng bakåt och efter förnyad eller intensifierad habilitering komma upp på banan igen. Några lyckas på något sätt finna en väg in i arbetslivet, en väg som kan vara rak, krokig eller spiralformad. Andra lyckas inte och måste då tas om hand på annat sätt... i vart fall inte tappas bort mellan de ökända stolarna.

Allt detta, hela flödet, med alla sina strömvirvlar måste följas och redovisas av parterna var för sig och tillsammans som en del av den interna uppföljningen. Därutöver gör den kontrakterade utvärderaren sin kartläggning, analys och bedömning av projektets genomförande och utfall. I denna externa utvärdering kommer även att ingå en bedömning av till vilken grad ansvariga parter förmått driva/utveckla den operativa verksamheten, samarbetet, projektet och den relaterade uppföljningen.

## ***Att klara uppgiften***

Slutsummeringen handlar i båda fallen om vad vi lärt oss av projektet/försöket och hur vi ska gå vidare. Med detta synsätt kan projekt aldrig misslyckas. Vi går ju därifrån med nya erfarenheter, ny kunskap, nya insikter, förbättrad kompetens, som kan matas in i ett fortsatt förbättringsarbete.

Vad vi dock inte får glömma är att den FoU-relaterade projektinsatsen tar tid. Samverkan tar tid. Att utveckla samverkan tar tid och kräver samverkan. I dagsläget blir det extra problematiskt eftersom tidsmässiga och ekonomiska möjligheter minskar samtidigt som kraven ökar i en hårt pressad offentlig sektor.

Men visst kan allt misslyckas. Flera tidigare projekt under ”Finsams” 20-åriga historia har misslyckats därför att väsentliga kunskaper som producerats ignorerats och inte omsatts i politiskt/administrativt förbättringsarbete. Så kan givetvis ske även nu.

*Elof O Petterson*

### CFA-projektet inom Finsam Gotland

## PM: Samverkan och samverkansproblematik

### **Samverkan**

Finsam står för finansiell samverkan. Ordet skapades under början av 1990-talet. Då gällde det finansiell samverkan mellan Försäkringskassan och den landstingsdrivna sjukvården. Syftet var att reducera sjukskrivningstider och därmed även kostnaderna för sjukvård och sjukförsäkring.

Idag har Finsam fått en bredare definition och en vidare organisatorisk omfattning. Numera gäller det inte enbart finansiell samordning utan även arbetsmässig samverkan. Dessutom är samverkansparterna betydligt flera; inte bara Försäkringskassa och sjukvård utan även socialtjänst, Arbetsförmedling och arbetsgivare inom både privat och offentlig verksamhet. I vissa fall ingår även delar av det offentliga utbildningsväsendet.

Finsam-verksamhet utgår numera från regionala samverkansorganisationer etablerade utifrån statliga regelverk och med statliga finansieringsregler. Pengar skjuts inte till, men regionala medel inom statlig verksamhet kan avsättas till dessa finsamåtgärder. Men för att detta ska vara möjligt måste det skapas regionala samordningsförbund. För Gotlands region har ett sådant skapats av Försäkringskassan, Gotlands Kommun och Arbetsförmedlingen.

Detta Finsam Gotland driver sedan 2008 sin verksamhet fördelad på två områden. Dels via projektverksamhet som finansieras av Finsam-medel, dels via allmänna intressemobiliseringar i form av månatliga, informativa frukostmöten samt mer påkostade evenemang i form av ”inspirationsdagar” eller seminarier.

### **Vad är samverkan?**

Ordet samverkan kan i förstone förefalla rättfram och enkelt. Granskar man begreppet visar det emellertid snart att det kan ha en mängd olika inriktningar och innebörder:

- Samverkan för vad?
- Samverkan om vad?
- Samverkan om samverkan?
- Samverkan med inriktning på förbättrad omsorg om våra medmänniskor?
- Samverkan med inriktning på att förbättra organisatorisk effektivitet och ekonomi?
- Samverkan för att uppnå egna organisatoriska fördelar? Ett Svarte-Petter-spel?
- Samverkan för tillfällig projekttid eller för varaktig verkan?

Samverkan kan således ha många inriktningar, syften och valörer. För att undersöka, kartlägga och förstå samverkansinsatser, som ju består av relationer, interaktioner och utbyten, behöver

vi belysa de sammanhang som samverkansinsatserna ingår i. Utan ramar, villkor och sammanhang för olika samverkansförsök blir det svårt att förstå varför aktuella samverkansinsatser utvecklas som de gör, går på djupet eller flyter på ytan, varför de får betydelsefulla effekter eller dunstar bort i nackdelar istället för fördelar. En Finsam-satsning på Gotland under åren 1996-98 gav exempelvis ett gott resultat under projekttiden men försvann i intet när projektpengarna tog slut.

### ***Dålig samverkan***

På myndighetsnivå noterade man att medborgarna inte fick den omvårdnad och det stöd som de politiska besluten önskat åstadkomma med olika myndighetsinsatser. Man undersökte orsakerna och kom fram till slutsatsen att de olika insatser som de olika myndigheterna satte in inte var koordinerade, att de ibland motverkade varandra och att det ibland fanns luckor mellan de olika instansernas insatser. Problemet definierades som dålig samverkan. Nu skulle detta rättas till.

Myndigheternas samverkan fungerade inte. Människor hamnade mellan stolarna, människor blev borttappade – fick inte den hjälp de skulle ha, i andra fall skapades en överutnyttjning av åtgärder, det blev ineffektivt dubbelarbete eller att myndigheter skickade vissa människor mellan varandra utan att dessa människor fick den hjälp de var berättigade till. Man kallade detta senare fenomen för Svarte Petter-spelet; ingen ville sitta med ”svåra” klienter varför man skickade dem vidare till annan instans.

**Summa summarum! Slutsatsen var att myndigheternas samverkan inte fungerade. Alltså beslöt man att skapa ett samverkansprojekt som via samverkan skulle samverka fram en bestående samverkan. Vad man inte gjorde var att undersöka varför myndigheternas samverkan inte fungerade. Nu skulle de få hjälp att samverka. Finsam skulle bli ett Sesam öppna dig. För att lyckas med denna nya Finsam-satsning infogade man minglande aktiviteter vid sidan om olika försöksprojekt.**

### ***På ett eller annat sätt samverkar vi***

Vi skulle inte klara oss om vi inte samverkade med varandra. Människans och samhällets funktioner vilar på samverkan. Samtidigt kan denna samverkan formas på så många sätt: effektiva, ineffektiva, ibland även destruktiva som då vi använder vår energi till att motarbeta andra. Men även en svag samverkan i form av specialiserade och avskärmade insatser kan få negativa effekter, både för involverade organisationer och för dem som dessa organisationer är satta att tjäna.

Insikten om denna ”stuprörsorganisering”, där var och en sköter sin uppgift på ett föredömligt och effektivt sätt men utan samordning med andra organisationer för samma målgrupp och med kompletterande omsorgsinriktning, har gett upphov till den institutionaliserade samverkansinsats som för ca 20 år sedan döptes till Finsam. Plötsligt har man insett att det inte räcker att var och en gör ett hedervärt jobb inom sin organisatoriska nisch; det gäller att tillsammans ställa frågan: För vem?

Det räcker inte att göra ett gott jobb inom sin regelram. Man måste göra ett gott jobb utifrån kriterier som hör ihop med de människor man är satt att tjäna, inte bara för den ”maskin” som den egna verksamheten utgör. Man inser att de olika insatser som måste göras för människorna i dagssamhället måste samordnas så att de som behöver hjälp med vård, rehabilitering, omsorg, tröst, ekonomiskt stöd, arbete, arbetsgemenskap, verkligen får denna hjälp utan dröjsmål och

på ett sådant samordnat sätt så att dubbelarbete undviks och så att varje specialinsats klockas in exakt rätt i relation till övriga insatser. Vad man inom samhällets olika omsorgsorgan, statliga såväl som kommunala, insett är att den gamla stuprörsorganiseringen inte fungerar längre. Den ursprungliga effektiviteten har ersatts av ineffektivitet och slöseri. En orsak till denna utveckling kan vara att man sedan 1980-talet förvandlat offentliga serviceenheter till separerade ”resultatenheter” med uppspaltat budgetansvar av näringslivsprägel.

### ***Människor och organisationer samverkar***

Enskilda människor möts och lär känna varandra. De lär sig tolerera varandra, kanske rent av tycka om varandra och att samarbeta. Samarbetet går bättre eller sämre utifrån behov, intressen och möjligheter.

Något liknande är det för organisationer. Ibland samverkar man genom att låta varandra sköta sitt. Ibland samverkar man genom att gå in i varandras verksamheter via ömsesidiga utbyten av klokskap, kompetenser och samordningar som binder organisationerna vid varandra – fastare eller lösare, formellt eller informellt.

Medmänsklig samverkan uppträder spontant och formar den organisatoriska samverkan som kan iakttas. Dessutom finns det en planerad och avsiktlig samverkan inom varje verksamhet. Denna tankekonstruerade samverkan skapas via ledningsbeslut om hur verksamheten ska organiseras. Att organisera innebär att skapa en arbetsfördelning med avsikt att optimera utbytet av insatt resurs. Att organisera, organisering innebär således att skapa ramar och strukturer för samverkan. När detta väl är gjort, vilket innebär att man skapar närheter och avstånd för samverkan, fylls den formella samverkansramen med en faktisk samverkan som hör ihop med den formella organiseringen och sambandsstrukturen, med valet av människor, ledarskapets utformning, belöningar/bestraffningar och företagskultur i form av en mix av skrivna och oskrivna ”sedvänjor”. Dessutom kan man etablera mer eller officiella former för att uppnå önskad samverkan.

### ***”Finsam ska stärka broarna mellan myndigheterna”***

Så står det i en av broschyrerna som distribueras av Finsam Gotland. Men hur ser dessa broar ut som ska stärkas? Hur ser det ut idag nu i början av 2011?

- Jag hittar inte Försäkringskassans telefonnummer i telefonkatalogen så jag gör det enkelt för mig och ringer kommunens växel:
  - Kan ni koppla mig till Försäkringskassan?
  - Nej, det går inte.
  - Har ni numret dit?
  - Nej, det har vi inte.
  - Har ni numret till Arbetsförmedlingen?<sup>3</sup>
  - Nej, det har vi inte.
  - Men det hade ni ju för några år sedan!
  - Det berodde på att Arbetsförmedlingen då låg inom Länsstyrelsen.
  - Men varför är Länsstyrelsen med i den regionala växeln men inte AF och FK?
  - Det beror på att de inte begärt att få dela växel och vara med i vår internkatalog.
  - Varför inte?
  - Det vet jag inte. Det kostar pengar.

---

<sup>3</sup> För Arbetsförmedlingen i Visby finns det ett finstilt nummer som kan utnyttjas för att nå enskilda tjänstemän.

- Jag får gå tillbaka till den vanliga telefonkatalogen för att försöka finna ett nummer till Försäkringskassan. Där finns ett antal direktnummer som med knapptelefoner kan utnyttjas för sjukanmälan. Men jag hittar inte något nummer som jag kan använda för att nå enskilda tjänstemän på Försäkringskassan i Visby. Jo, efter ett tag hittar jag ett finstilt växelnummer, ett 08-nummer. Jag ringer alltså till Stockholm för att få tag på en tjänsteman inom Försäkringskassan i Visby. Anledningen att jag ringer och frågar är att FK flyttat från sitt gamla kontor på Söderväg:
  - Jag undrar var XX sitter nu för tiden. Jag har ett möte med henne om några minuter.
  - Hon sitter på Artillerigatan.
  - Tackar! (Jag beger mig dit men där finns ingen XX. En tjänsteman inom Skatteförvaltningen hjälper mig att söka. Efter en god stund kommer hon tillbaka och förklarar att personen jag söker sitter i Flexhuset med ingång från Bingebygatan. Jag skyndar dit. Dörren är låst och det finns ingen porttelefon, bara knappar att utnyttja för dem som har egna entré-koder. Lyckligtvis har jag fått ett mobilnummer till den jag söker. Jag ringer. Hon kommer och jag blir insläppt.)
  - Ja du förstår, vi vill inte få besök av personer som önskar ordna sina sjukskrivningar. Dom ska till Artillerigatan. Här sitter bara tjänstemän som arbetar med ledningsuppgifter, inte med allmänservice. Det är därför entrédörren inte har någon skylt där det står att detta är Försäkringskassan.

### **Strategier för att uppnå samverkan**

Ska man applicera en lättsam och ”trevlig” strategi eller en envis och problemmedveten strategi för att uppnå en förbättrad samverkan? -- Hur ska man utforma den relationella och emotionella mallen för samverkan i relation till den formella ramen som förestavas av organiseringen? – Blir valet mellan olika emotionella samverkansformer olika om den formella ramen är lös och frivillig eller fast och bindande? Självklart blir det olika.

För Finsam Gotland är organiseringen av samverkan lös och frivillig. Man testar och prövar, vilket är rimligt i en ansats att undersöka vad som kan fungera optimalt. Man skapar utifrån en FoU-inriktning en organisering baserad på tidsbegränsade försöksprojekt. Men invävt i denna inriktning, kanske rent av dominerande, finns kvarstående och väl inarbetade strukturkrafter som förväntar och föreskriver ett produktionsbeteende framför ett undersökande utvecklingsbeteende. Följaktligen uppstår det ibland förvecklingar i situationer där dessa olika och delvis motsatta lednings- och organiseringsformer möts och drar åt olika håll.

Dessa motsättningar som då uppstår är inte märkliga. De är förväntade. De behöver med andra ord identifieras, undersökas, analyseras och utvärderas med förslag till problemlösningar. Risk finns emellertid alltid att någon energisk chefsperson utgår ifrån att hans eller hennes syn på samverkansuppgiften och på Finsam är den som ska gälla. Med detta mer eller mindre ofrånkomliga förhållande skapas en miljö för de enskilda projekten som påverkar deras genomförande och dynamik. Följaktligen behöver de enskilda projektens utvärderingar även omfatta dessa ramar som omger projekten och de sammanhang som projekten ingår i.

Men låt oss först se på de två dominerande samverkansstrategier som vi just fört på tal:

## En lättsammare strategi

- Upprätta, upprätthålla en glad och ibland glattig attityd. I välkomstbrevet inför 2011 från Finsams kansli talas det om ett ”roligt och inspirerande år.”
- Ge Finsam ett inslag av entertainment. Inte tala om utbildningar utan om ”mötesplatser” där man kan bli inspirerad och få tillfälle att träffa andra människor som man kanske kan ha nytta av.
- Träffas, se glada ut, inte stöta sig med varandra, ha ”roligt”.
- Undvika kritik, även i form av förslag på förbättringar om dessa förslag kan tänkas bli uppfattade som kritik
- Skaffa sig frustrationsutlopp vid sidan om -- med risk att detta skapar destruktiva korridorsamtal

## En strängare strategi

- Inventera samverkansproblem och intressekonflikter.
- Allvarligt undersöka och redovisa om/hur samarbetet krånglat mellan myndigheter, varit svårt, undvikits, utvecklats, förändrats, bearbetats etc. Inte nöja sig med att tala om Svarte Petter-problem, att klienter faller mellan stolarna, dubbelarbete etc. utan att ge dessa uttryck konkreta beskrivningar och förklaringar.
- Undersöka regler och reglementen som kan vålla samverkansproblem mellan olika myndigheter och enheter; finns det institutionaliserade hierarkier och skillnader i mål och värderingar som kan motverka utvecklingen av den samverkan man säger sig eftersträva? Finns det kvarstående regelstyrning inom vissa enheter som kan försvåra en frivillig utveckling av samverkan?
- Tackla oklarheter som finns för personalen inom de enskilda enheterna gentemot andra enheter/myndigheter; kanske utbilda varandra på varandras arbetsplatser
- Inventera missförstånd och analysera dessa.
- Genomföra socialpsykologiska analyser som kan svara på frågor av följande art:
  - Vad är jag rädd för?
  - Vad kan hända?
  - Vad håller mig tillbaka?
  - Vilka magkänslor kan dyka upp?
  - Vilka känslor dyker upp i olika samverkanssammanhang?
  - Blir jag trött, uttråkad, otålig, glad, lycklig i olika samverkanssammanhang?
- Analysera om samverkan mellan olika myndigheter antar olika former och valörer; är det som uppfattas som samverkan för någon samverkan också för motparten?
- Analysera om det finns olika organisationskulturer inom olika myndigheter och vad dessa skillnader i inbördes förhållningssätt i så fall åstadkommer. Kanske föreslå steg mot en enhetskultur och ett gemensamt organisatoriskt språk som kan förstås och utnyttjas av alla.
- Analysera organisatoriska relationer i hierarkiska termer, t ex att FK i vissa sammanhang har lagstadgad uppgift att fungera som ”ordningsman” för den offentliga verksamheten. Även analysera vad det innebär att Finsam Gotland har sin lokalmässiga hemvist inom FK.
- Analysera Finsams prioriteringar av projektbudgeteringar i relation till övergripande ”inspirationsinsatser”.
- Undersöka konsekvenserna av att inte prissätta och budgetera samverkansinsatser i projektsammanhang enligt vedertagna EU-normer. Undersöka om avsaknaden av denna rutin skapar en föreställning om att samverkan inte kräver arbetstid eller budgetering.

- Analysera effekterna på gott och ont av att Finsam-staben inom FK kan agera vid sidan om enskilda myndigheter och projektledningar.
- Analysera om samverkan myndigheter emellan på något principiellt sätt skiljer sig från samverkan mellan myndigheter och näringslivsenheter; undersöka om samverkan mellan dessa olika kontrahenter påverkas av obunden dynamism respektive av regelstyrning.
- Analysera möjligheterna att med enbart ”samverkan” lösa problem som rör samarbete och koordinering. Kan det krävas andra, ytterligare insatser av strukturell art?
- Tydligt klargöra olika organisationsstrukturers uppgifter och mandat i projektverksamheten; klargöra innebörderna i begreppen projektägare, styrelse, styrgrupp, referensgrupp, beredningsgrupp, samordningsgrupp, kompetensgrupp, stab etc.
- Klargöra eventuella skillnader i samverkan och samverkansformer på projektnivå respektive på myndighetsnivå eftersom dessa samverkansformer kan skilja sig åt på olika sätt. Samverkan på operativ projektnivå kan skilja sig från samverkan på ledningsnivå. Samverkan på projektnivå kan t ex skapa ett mellanmänniskt samförstånd och en klarsynt ”För vem-inställning”, medan samverkan på lednings- och myndighetsnivå kan bedrivas som en nationell revirmarkering likartad den som medlemsländerna uppvisar gentemot varandra inom den europeiska gemenskapen. Varje myndighet fortsätter att tala sitt ”språk”.
- Analysera och redovisa hur samverkan på myndighetsnivå kan intervensera på gott och ont i olika samverkansinsatser på projektnivå och i arbetet mellan olika handläggare på den operativa nivån. Finns det spillover-effekter från myndighetsnivån till projektnivån?
- Överväga organisatoriska förändringar, kanske fusioneringar, som alternativ till den informella och frivilliga projektsamverkan som nu förespråkas.
- Inventera olika former av korridorssnack och använda kunskapen till att analysera och lösa kvarvarande problem.

### ***Några ytterligare problematiseringar***

Är det samverkan som ska lösa problemen med den dåliga koordineringen och arbetsfördelningen som får människor att ”falla mellan stolarna” eller är det något annat som krävs? Hur länge ska staten pröva olika lockbeten för att åstadkomma samverkan? Dessa lockbeten har nu funnits i olika former under ca 20 år. Var och när kommer frågan om en omorganisation i form av en fusionering av aktuella myndigheter in i diskussionen? Eller när försöker man åtminstone ordna en samlokalisering? Som en enhetschef inom kommunen uttryckte det ”Vi förändrar inte våra olika kulturer förrän vi sitter under samma tak. Till dess är vi oss själva närmast. Vi struntar helt klart i varandra. Det vore bra med gemensamma utbildningar som kunde föra oss närmare varandra, men för att skapa verklig samverkan krävs det radikalare ingrepp.”

Om staten fortsätter att satsa på samverkan och samarbete, vilket är troligt under innevarande mandatperiod, vilken form av samverkan vill man då inrikta sig mot?

- Gäller det samverkan som stuprörsmyndigheter (tillfälligt) lockas in i med hjälp av projektpengar?
- Gäller det frivillig, spontan samverkan?
- Gäller det tvingande samverkan utan omorganisationer och sammanslagningar?
- Har olika samverkansstrategier betydelse för möjligheterna för olika samverkansformer att överleva efter ett projektslut?



Vad lockar till samverkan och samarbete? Vad bromsar eller lägger hinder i vägen för ett fruktbart samarbete? Har denna fråga analyserats och besvarats? Tveksamt. Kan myndigheter och kommunala enheter förväntas samarbeta? Vad måste de ha gemensamt för att det ska skapas ett naturligt, självgående samarbete? Vet vi det? Kan det finnas bromsar och hinder i någon eller några av följande skillnader organisationerna emellan?

- Olika, ibland motstridiga uppdrag?
- Olika budgetar som alla ska minimeras? Finns det en inbyggd suboptimering?
- Olika utbildningar och yrkeskategorier med olika referensramar, tanke- och arbetsätt?
- Olika syn på tid, tempo, tålamod?
- Olika sätt att betrakta människan på? Har detta i så fall betydelse för våra samverkanssträvanden? Sjukvården ömmar om sina patienter; socialtjänsten vill skapa en ekonomisk grundtrygghet men måste hålla ett vaksamt öga på sina klienter så att de inte missbrukar tillgängliga förmåner; Arbetsförmedlingens personal vill erbjuda arbeten som inte alltid finns, samtidigt som de måste ifrågasätta de arbetslösas genuina intresse att komma i arbete; Försäkringskassan måste fundera på om de har med verkligt sjuka eller handikappade att göra eller om det rör sig om simulanter och lata smitare. – Det finns uppenbarligen olika sätt att relatera till medmänniskor och klienter: omhuldande, disciplinerande, moraliserande, ifrågasättande, kontrollerande, ... Behövs det en kalibrering av synen på medmänniskan som går bortom invant stuprörs- och organisationstänkande?
- Olika sätt att se på sin förvaltning/myndighet och dess centrala uppgift? Gäller det att i första hand klara uppdraget? Att hålla budget? Att hålla igen, snåla, ekonomisera? Att säkerställa myndighetens politiska uppdrag och image?
- Olika möjligheter för sjukvård och omsorg att lyckas med sina uppdrag inom vård och rehabilitering jämfört med andra myndigheters uppdrag att mäta ut ett rättvist ekonomiskt stöd och jämfört med uppdraget att skapa arbete eller åtminstone meningsfull sysselsättning i ett samhälle med för tillfället exceptionellt hög arbetslöshet? – Kan olika arbetsvillkor och arbetsmiljöer skapa hinder? Hur ska myndigheter med uppdrag att rehabilitera människor för att sätta dem i arbete kunna lyckas om det är stor brist på arbeten? Ligger det något i det påstående som en journalist skrev att ”Regeringen hittar arbetsförmåga hos tusentals människor som ingen arbetsgivare vill ha.” – Är det så? Är det falska förespeglingar man sysslar med? Eller går det att skapa dessa arbetstillfällen trots att vi har en hög arbetslöshet även för människor utan funktionsnedsättningar och handikapp? – Hur stämmer Finsams ambitioner med samhällssituationen i stort? Hur stämmer de med politiken i stort?
- Olika tidsmässiga och resursmässiga möjligheter inom olika myndigheter att inkludera ett projekt/förändringsarbete i sin vardag? Kan olika villkor och förutsättningar skapa hinder för utvecklingen av ett samarbete som inte funnits men nu ska tillskapas? Hur ska offentliga myndigheter kunna klara ofinansierade samverkansuppgifter samtidigt som personalen minskas?
- Olika ledningsstrukturer med skillnader i frihetsgrader mellan de olika organisationerna? Att vara chef, mellancheff, i en organisation behöver inte likna chefskapet i en annan organisation.
- Olika ledningsfilosofier och –traditioner i olika organisationer? Vissa enheter/myndigheter kan vara hierarkiska och auktoritära medan andra är mer öppna för förändringar och egna initiativ. Vissa myndigheter kan vara mer byråkratiska och regelstyrda än andra. – Har detta betydelse för förmågan att samverka? Hur ska sådana skillnader hanteras? Hur hanteras de?

- Vad skapar attraktion, engagemang, trygghet, arbetslust och tillit i en grupp med chefer respektive handläggare från olika förvaltningsområden och förvaltningstraditioner? Vad skapar motsättningar, avoghet, otrygghet, ointresse, osäkerhet i en sådan grupp? Finns det och tillämpas det metoder för att kartlägga och åtgärda dessa samverkanskrafter?
- Kan olika organisationer/myndigheter ha olika kommunikationsmönster och sätt att bemöta klienter och medarbetare? Kan det vara så att olikheter i dessa avseenden påverkar mötena mellan de enheter som ska skapa god samverkan? Skulle de involverade tjänstemännen kunna hjälpas åt att identifiera eventuella skillnader? Eller skulle detta var alltför svårt metodologiskt och psykologiskt?
- Är olika enheter och myndigheter olika vad gäller graden av enhetlighet? Hur enhetlig är handläggningen inom de olika enheterna? Till vilken grad är handläggarna/behandlarna uniforma i sitt arbete och i sina beslut? Hur är graden av förutsägbarhet? Graden av godtycke respektive enhetlighet och stringens?

### **Sammanfattning**

Stor vikt läggs på att undersöka och utveckla samverkan mellan olika enheter och myndigheter på projektnivå. För att denna FoU-insats ska kunna bli fruktbar och varaktig torde det krävas att även ramar, villkor och sammanhang för dessa projekt dras in i utvärderingen. Så har inte alltid varit fallet. En orsak till detta förhållande kan vara att de interna och externa utvärderingar som kopplats till projekten varit alltför begränsade. Som exempel kan nämnas att en utvärdering av ett 2-årigt Finsam-projekt i projektplanen budgeterades till 30.000 + 30.000 kr, vilket motsvarar kostnaderna för 12 halvsidesannonser i Gotlands Media eller 3 seminariedagar med inhyrd utbildningskonsult.

En annan faktor som kan påverka utvärderingssatsningen inom ramen för Finsam Gotland är att denna satsning inte tycks betraktas som en samverkanssatsning utan som en friflytande bedömning av auktoritativ karaktär utan att utvärderingskonsulten lyfts in i projekt och projektutveckling. Trots att de statliga och nationella direktiven för Finsam klart anger att utvärderingar av Finsam-projekt bör sättas in från planeringsstarten och sedan följa projekten hela projekttiden som ett kombinerat stöd och ifrågasättande, har detta inte beaktats.

**Elof O Petterson**

### CFA-projektet inom Finsam Gotland

## PM: CFA:projektets nationella kontext

### *Relationen mellan samarbetsparterna och Samordningsförbundet.*

Det finns inga Finsam-projekt, endast projekt finansierade av Samordningsförbundet Finsam Gotland, som i sin tur finansieras till lika delar av Försäkringskassan och Region Gotland. Att tala om Finsam-projekt innebär en missuppfattning och en olycklig konnotation eftersom det insinuerar att Finsam skulle vara en projektägarorganisation som driver och ansvarar för en vård- och omsorgsverksamhet.

Finsam Gotland är ett frivilligt och tillfälligt arrangemang sedan 2008 med uppgift att underlätta och stimulera ett samordnat och effektivt utnyttjande av statliga socialförsäkringspengar tillsammans med kommunala vård- och omsorgspengar. Kraften att samarbeta kommer från de involverade myndigheterna som valt att via ett samordningsförbund samutnyttja pengar, personal och strävanden. Kraften (eller svagheten) kommer även från 20 års erfarenheter av olika misslyckanden att bygga upp en bestående samverkan via likartade ad hoc-organisationer: Finsam, Socsam, Frisam och nu Finsam på nytt.<sup>4</sup>

Samordningsförbundets styrelse har ingen exekutiv kapacitet att driva projektverksamhet eller att driva FK:s, AF:s, sjukvårdens eller socialtjänstens verksamhet enskilt eller samordnat. Den uppgiften vilar alltså på de enskilda myndigheterna/förvaltningarna.

Anledningen till att denna fråga och detta klagande aktualiseras är att det förekommer oklarheter och missförstånd om Samordningsförbundets mandat. Några jag talat med har haft uppfattningen att Samordningsförbundets kanslipersonal har en exekutiv kapacitet med ett handfast ansvar, om än delvis, för pågående projektverksamhet. Detta förhållande anser jag vara olyckligt eftersom man på så sätt fransäger sig delar av sitt eget ansvar.

Samordningsförbundets syfte är att möjliggöra en finansiell samverkan mellan stat och kommun samt att skapa en organisatorisk och praktisk samverkan som kan fortgå oberoende av den tillfälliga Finsam-organisationen. Samordningsförbundets uppgift är att skapa effektiva socialpolitiska insatser baserade på de olika parternas samordnade verksamheter för en gemensam, regional befolkning. Denna uppgift behöver tveklöst drivas av de lokala myndigheterna om utvecklings- och förändringsinsatserna ska bli bestående. Ser man på Finsam-initiativets 20-åriga historia kan man säga att den kännetecknas av ihärdiga misslyckanden: Finsam, Socsam, Frisam, Finsam igen. Följaktligen bör FoU-insatserna inte

<sup>4</sup> Det första Finsam-initiativet kom 1989 med förarbeten som 1992 utmynnade i den första Finsam-satsningen.

relateras till en institution av tillfällig art, än mindre till en tillfälligt ”överordnad” enhet. Finsam Gotland bör arbeta aktivt för att tona ner sin egen betydelse.

## ***Två plan***

För att förstå interaktionerna mellan de regionala parterna behöver man inse att varje förvaltning/myndighet agerar på två plan. Dels har de uppgifter för befolkningen som offentliga serviceorganisationer, dels fungerar de som politiska verktyg i vårt demokratiska och parlamentariska styrsystem. Vi har offentliga serviceorgan för ”folket” som samtidigt fungerar som partipolitiska apparater för att bygga upp en uppskattning för vald servicepolitik. Med de politiska insatserna vänder man sig till dem som behöver den offentliga servicen, men även till dem som inte behöver den men som likväl är med och betalar för den.

Denna dubbelroll är viktig att beakta, extra viktig då en förbättrad samordning ska skapas mellan lokalintressen och riksintressen. Anledningen till detta, till denna komplikation, är vårt styrelseskick med dels statliga verksamheter, dels lokala, kommunala verksamheter styrda utifrån lokal demokrati av lokala ”parlament” som den statliga styrningen inte får gripa in i.

Komplikationerna uppstår och blir extra synliga då statlig politik via exempelvis FK endast kan utövas via landstingskommunal sjukvård och primärkommunal socialtjänst. Komplikationen uppstår oavsett om den politiska styrningen på nationell respektive regional nivå har samma politiska färg eller inte. Intressekonflikter uppstår mellan regional och nationell nivå även då båda sektorerna styrs utifrån samma partipolitiska ideologi. Frustrationerna inom statlig byråkrati blir extra påtaglig när statlig politik visar sig vara beroende av lokalpolitiskt samarbete som inte kan dirigeras av staten utan måste lirkas fram via lokal samverkan.

Den statliga FK vill att den kommunala sjukvården ska arbeta och fungera så att FK:s kostnader minskar. Men FK har inte rätt att styra sjukvården hur mycket man än skulle vilja. Därför introduceras möjligheterna till frivillig samordning via etablerandet av Samordningsförbundet. För den statliga administrationen blir Samordningsförbundet ett sätt att komma runt det kommunala självstyret. För den regionala administrationen blir Samordningsförbundet ett verktyg för att komma åt statliga medel.

Så långt frid och fröjd ... ända tills det uppstår politisk brådska och otålighet. Då blir det nära till hands, kanske ofrånkomligt, att den lokala FK som statligt politiskt verktyg försöker piska på den regionala sjukvården, särskilt som kommunen fått del av FK:s pengar via det regionala Samordningsförbundet. Parallellt är kommunen medveten om att de extra pengar man får från Samordningsförbundet till hälften kommer från egen ficka. Dessutom inser man att de statliga medlen är tidsbegränsade. När projektperioden är slut förväntas kommunen fortsätta med sina insatser så att FK:s kostnader sjunker utan att kommunen får del av statens ”vinst”.

Någon kan tycka att detta är ett tjuv-och-rackarspel. Kanske är det så. I vart fall bäddar det för intressekonflikter och för obehag inom statlig verksamhet då exempelvis den lokala FK kläms mellan statliga beting och kommunala beroenden och begränsningar. Denna prekära situation kan antagligen endast lösas via stor politisk förmåga och stort civilkurage inom den statliga förvaltningen på lokal nivå.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Att problemet mellan stat och kommun även förekommer inom utbildningsväsendet framgår av en artikel i Pedagogiska Magasinet 1/2011 där Sten Svensson skriver att staten gärna vill reducera den kommunala makten och självständigheten. Artikeln har titeln ”Osant om styrningen av skolan.”

## **Ängslighet, försiktighet, räddhåga**

Inklämningen kan skapa olika ”skador”. En tycks inom den statliga förvaltningen komma till uttryck som lokal centralism och disciplinering inom den egna enheten. Personalen måste i sitt handlande alltmer se upp mot sina chefer, mer än mot samhället, allmänheten, medborgarna. Rädslan bland enskilda handläggare och mellanchefer tycks öka. Samtidigt avkrävs de ökad flexibilitet och vidgad samverkan med handläggare och mellanchefer utanför den egna enheten. Ambitionerna och trenderna kan lätt bli svåra att hantera. Dels uppmanas man att samverka, dels varnas man för att göra fel. Rädslan att göra fel och få reprimander är klart synlig. Det kan som regel vara säkrare att låta bli än att våga.

När jag frågade en arbetsförmedlare om hjälp att få regelsystemet med Fas 1-3 förklarat för mig, fick jag beskedet att denna önskan måste framställas till högste chefen. Hon som handläggare hade inte tillåtelse att förmedla de upplysningar jag önskade.

När jag vände mig till en mellanchefer inom FK och bad om uppgifter om utbildningskraven på och utbildningsnivåerna bland kassans handläggare, fick jag beskedet att hon inte hade befogenheter att lämna ut dessa uppgifter. Jag fick vända mig till högre nivå.

När jag bad en mellanchefer inom socialtjänsten om uppgifter om det kommittéarbete för Finsam som hon deltog i, fick jag beskedet att hon först behövde veta i vilket sammanhang hon blev ”delaktig” i min utredning om hon svarade på frågorna. När jag förklarade att mitt informationsbehov utgick från min önskan att få perspektiv på det projektarbete jag var anställd att utvärdera, kom beskedet att jag inte kunde räkna med något svar.

Rädslan för (... ja, för vad?) är således inte unik för de statliga verken. Även inom den kommunala förvaltningen har den sitt utrymme. Enskilda handläggare och mellanchefer ”förbjuds” att svara på journalisters frågor. En mellanchefer jag talade med via en fråga som antydde kritik mot verksamheten reagerade spontant: ”Vem har sagt detta?” – Alla regler om meddelarskydd var plötsligen bortblåsta. Rädslan tog över och formade reaktionen.

## **Sammanfattning**

Möjlighet ges att via regionala samordningsförbund skapa en finansiell samordning mellan stat och landsting/primärkommun kombinerat med krav på konkret, vardaglig samverkan i arbetet att betjäna människor i behov av socialt stöd. Vid sidan om denna möjlighet till och förväntan på nära samverkan baserad på tillit, delade intressen och värderingar samt god vilja, så ökar intern centralism och personalkontroll. Inte nog med detta. Med kraven på ökad tid åt samverkan ökar annan arbetsbelastning relaterad till nya uppgifter i kombination med reducerade personalresurser. Situationen blir minst sagt komplex. Mer rädsla kombineras med ökade krav på tillitsfull samverkan; mindre tid för ordinarie arbete kombineras med krav på insatser för att öka samarbetet med andra enheter. Otvivelaktigt känner många sig pressade. När jag frågade en arbetsförmedlare om det fanns ”risk” för privatisering svarade han att det borde bli bättre om AF privatiserades, sämre kunde det inte bli.

I övrigt finns det skäl att i den rimliga strävan som Finsam uttalar lyfta fram de permanenta parterna, inte det tillfälliga Finsam-evenemanget. Dessutom finns det goda skäl att medvetandegöra ofrånkomliga intressekonflikter och intressekonflikter mellan statliga och kommunala parter för att bättre kunna förstå och hantera förordad samverkan. Vad Finsamkansliet skulle kunna överväga vore att skapa utbildningar, kurser som klargjorde vad som karakteriserar de olika myndigheterna, deras uppdrag och arbetsvillkor, vad som styr

respektive verksamhet, hur verksamheterna styrs, tillämpat ledarskap och medarbetarskap och vilken organisationskultur som råder.

*Elof O Petterson*