

# UTVÄRDERING AV JOBBSAM

Delrapport

Oktober 2015

Joakim Tranquist

Tranquist Utvärdering AB



# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>1. INLEDNING.....</b>	<b>3</b>
<b>2. OM UTVÄRDERINGEN .....</b>	<b>4</b>
<b>3. UTGÅNGSPUNKTER FÖR JOBBSAM.....</b>	<b>5</b>
3.1 BAKGRUNDEN TILL JOBBSAM.....	6
3.2 UTVECKLINGEN AV JOBBSAM .....	8
3.3 ARBETSORDNING I JOBBSAM.....	8
3.4 MÅL FÖR JOBBSAM.....	10
<b>4. RESULTAT FRÅN UTVÄRDERINGEN.....</b>	<b>10</b>
4.1 SYNEN PÅ SYFTET MED SAMVERKAN .....	10
4.2 MERVÄRDE MED JOBBSAM.....	13
4.3 LÅNGSIKTIGHETEN I JOBBSAM.....	15
<b>5. SUMMERANDE ANALYS AV JOBBSAM .....</b>	<b>17</b>
5.1 JOBBSAM OCH EN NATIONELL AKTIVERINGSPOLITIK.....	18
5.2 MERVÄRDE FÖR INDIVID OCH ORGANISATION .....	19
5.3 VARFÖR ÄR DET SVÅRT MED LÅNGSIKTIGHETEN?.....	21

# 1. INLEDNING

Under senare år har det blivit alltmer dokumenterat att den service som erbjuds genom ordinarie myndighetsinsatser inte är tillräckliga för personer med komplex problematik. Respektive myndighet har inte varit för sig tillräckliga förutsättningar att erbjuda det individuella stöd som dessa personers problematik kräver. Ett svar på denna utveckling är *lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser* (2003:1210), ett program som bygger på ett antagande om att individers sammansatta problematik kräver sammansatta lösningar. Genom att Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommuner och landsting går samman i samordningsförbund är tanken att det skapas förutsättningar för gemensamma insatser som bättre möter människors behov. Mot denna bakgrund bygger Finsam på en möjliggörande, inte tvingande, lagstiftning som gör det möjligt för dessa fyra parter att samverka genom att ett samordningsförbund bildas.

Ett grundläggande perspektiv i Finsam är att insatser ska anpassas efter lokala behov. Samordningsförbunden är därför fristående organ som möjliggör samordnade rehabiliteringsinsatser på lokal nivå. Förbundens verksamhet ska enligt lagstiftningen vara inriktad på att individer ska återkomma i eller komma till ett aktivt liv i arbete. Förbunden ska ha individens och samhällets bästa i fokus, vilket innebär att respektive myndighets olika målsättningar inte nödvändigtvis behöver gälla i förbundets verksamhet. Detta har visat sig vara en central aspekt i finsamfinansierad verksamhet.

Idag finns 80 samordningsförbund där 240 av landets 290 kommuner ingår. Ett av dessa är Finsam Gotland som har till uppdrag att utveckla nya former för organisation och arbetssätt kring rehabilitering mot arbete. Parter i samordningsförbundet är Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Region Gotland och i uppdraget ligger både individinriktade insatser och att stödja samverkan mellan parterna. Alla samverkansinsatser, som kan finansieras som tidsbegränsade projekt eller mer långsiktiga verksamheter, ska utgå från individers behov.

En sådan insats är JobbSam som finansieras av Finsam Gotland från och med 1 april 2014. JobbSam utgör huvuddelen av samordningsförbundets verksamhet och tanken är att denna utvecklingsprocess ska löpa under tre år. I Finsam Gotlands verksamhets- och budgetplan för 2015 beskrivs utgångspunkterna för JobbSam på följande sätt:

*"2015 är samordningsförbundet Finsam Gotlands åttonde verksamhetsår. Det är en verksamhet som över åren mognat fram, där erfarenheter och kunskap lagts samman och tagits till vara. Tydligast framträder denna bild genom vår stora satsning JobbSam som nu går in på sitt andra verksamhetsår. Modellen kan sammanfattas: Kortaste vägen mot arbete eller studier för individen, genom flerpartssamverkan som också innefattar samlokalisering. JobbSam ger med andra ord både individstöd och påverkar strukturer. Det är ett positivt och konkret resultat av samverkansarbete på Gotland. Ett så omfattande projekt som JobbSam behöver naturligtvis tid att finna sin form. När nu två år återstår av planerad projekttid är det dags att börja undersöka tänkbar modell för implementering efter 2016".*

## 2. OM UTVÄRDERINGEN

Tranquist Utvärdering har i uppdrag av Finsam Gotland att utvärdera JobbSam. Uppdraget innebär att genomföra en såväl formativ som summativ utvärdering under projektets olika faser. Syftet är att kunna ge underlag för god styrning i riktning mot projektets mål, i första hand att skapa en långsiktigt hållbar modell för flerpartssamverkan, medan det pågår.

Utvärderingen genomförs med utgångspunkt i den så kallade *programteori* som ligger bakom JobbSam. Programteori är en logisk modell som beskriver processens mål och önskvärda resultat samt antaganden kring vad som behöver göras för att målen ska uppnås. Genom att analysera programteorin kan utvärderingen skapa en förståelse för hur det är tänkt att insatsen ska nå sina mål och vilka de grundläggande antagandena är. Därifrån är det sedan möjligt att värdera resultatet, inte bara i förhållande till genomförandet av insatserna utan också i förhållande till förtjänster och brister i den underliggande logiken. En programteori analyseras exempelvis utifrån dess giltighet, genomförande samt hållbarhet.

Programteorins **giltighet** handlar om huruvida insatsen är att betrakta som relevant i förhållande till de behov som finns, men också om en ändamålsenlig *samverkansstruktur* etablerats. Detta utgår från att det i utvecklingen av en samverkansprocess bör finnas ett ömsesidigt beroende mellan aktörer som har olika funktioner inom processen. I denna relation bör man dela synen på behovet av den insats som man kommer samman kring och ha en gemensam uppfattning om syfte och mål med verksamheten (jfr Lindqvist 2000). Anledningen är att detta sedermera påverkar de prioriteringar som parterna gör i anslutning till insatsen. En analys av samverkanstruktur utgår från tre olika punkter:

- Finns samförstånd om vilka parter som ska vara med?
- Finns samförstånd om projektets utgångspunkter och vad som ska genomföras?
- Är parterna beredda att ta hand om implementeringen av resultaten?

**Genomförandet** handlar mer specifikt om vad som faktiskt sker då insatsen genomförs och hur de berörda aktörerna kunnat ta till sig idén om genomförandet av processen. Det handlar till stor del om vad Vedung (2008) kallar processpåring. Detta innebär noggrann studie av hur ett projekt eller program har utvecklats. Genomförandet spåras i detalj genom hela projektet, från intervention till utfall. Genom att kartlägga nyckelhändelser skapar utvärderaren förståelse för genomförandeprocessen av ett projekt och genom att värdera nyckelaktiviteter kan utvärderaren t ex förklara hur projektledaren genomfört det som planerats eller valt att göra avsteg från den ursprungliga planen. Ett projekt genomförs aldrig helt enligt plan utan genomförandet är, med Vedungs (2013) ord, "*slingrande och indirekt, sällan rakt och direkt*". Processpåring innebär att utvärderaren pekar ut nyckelhändelserna i genomförandekedjan och identifierar vilka mekanismer som har gett effekter av olika slag.

Det avslutande området, **hållbarhet**, berör frågan om processen kommer att leda till de avsedda effekterna. Ett centralt tema för utvärderingen av JobbSam ligger i hållbarhet (eng: sustainability). Detta har under de senaste tio åren allt fått allt mer utrymme i forsknings- och utvärderingslitteratur och många lyfter fram den centrala rollen som utvärdering har för att löpande uppmärksamma faktorer som påverkar förutsättningarna för framgångsrikt utvecklingsarbete: *"Evaluation practice should treat sustainability as an outcome, track its progress, and feed back regular information that can be used to ensure sustainability is on course, and if not, to point to opportunities for midcourse corrections. Sustainability is not just about continuous funding, however, and it can be operationalized and tracked in a number of ways"* (Weiss, 2002).

Med hållbarhet menas i denna utvärdering två aspekter. Dels avses att JobbSam 1) primärt når sina projektmål avseende de individer man arbetar med. Då det handlar om projekt som inriktas på metod- eller organisationsutveckling avses även att 2) resultatet av utvecklingsarbetet integreras i ordinarie arbetsrutiner efter projektets slut. Det är förutsättningarna för detta andra perspektiv som framför allt ligger i fokus för denna delrapport från utvärderingen av JobbSam.

I denna rapport sammanfattas de **huvudsakliga** resultat som noterats under arbetet med utvärderingen av JobbSam. Det samlade genomförandet av projektet summeras och en analys görs av centrala aspekter som påverkat utfallet av utvecklingsarbetet. Underlag för dessa beskrivningar har hämtats ur den ansökan som ligger till grund för JobbSam och som Finsam Gotland grundat sitt beslut om att finansiera verksamheten på. Vidare har övriga dokument studerats, t ex styrgruppsprotokoll och underlagsrapporter från verksamhetsledningen. Samtal har förts med såväl verksamhetsledaren för JobbSam som ärendegruppen och utförarteamet. Vidare har samtal förts med samordnaren för Finsam Gotland och ansvariga chefer från de olika myndigheterna. En enkätundersökning riktades även till aktörer kring JobbSam där frågor ställdes om verksamhetens förutsättningar. Enkäten riktades till de som arbetar i JobbSam samt till representanter från såväl operativ som strategisk styrgrupp och från Finsam Gotlands styrelse, utvecklingsgrupp och kompetensgrupp. Totalt riktades enkäten till 38 personer, varav 24 (64%) besvarade enkätens frågeställningar. De som inte besvarat enkäten är i första hand personer som inte har närmare anknytning till JobbSam.

### **3. UTGÅNGSPUNKTER FÖR JOBBSAM**

JobbSam är en synnerligen väldokumenterad verksamhet. Det finns rikligt med dokumentation som verksamhetsledningen för JobbSam redovisat för styrgruppen för JobbSam och för Finsam Gotlands styrelse. Det finns även rikligt med historiskt material att fördjupa sig i då arbetsmodellen i JobbSam utvecklats genom en serie tidigare projekt som även dessa utvärderats av externa granskare.

Det är också uppenbart att det finns en generellt god kännedom om JobbSam bland de närmast berörda aktörerna. Då syftet med denna delrapport är att analysera förutsättningarna för JobbSam att nå dess målsättning om långsiktig hållbarhet kommer redovisningen nedan att fokusera på detta. Det innebär att vissa aspekter kring JobbSams verksamhet inte kommer att beröras djupare i denna rapport. Det handlar till exempel om detaljer kring JobbSams arbete med sina deltagare och resultat på individnivå. Fokus kommer istället att ligga på faktorer som förklarar de utmaningar som den verksamhet som idag bedrivs under namnet JobbSam ställs inför i ett långsiktigt perspektiv.

### 3.1 BAKGRUNDEN TILL JOBBSAM

För att förstå förutsättningarna för JobbSams verksamhet behöver analysen av detta projekt inledas med en historisk återblick. Samordningsförbundet Finsam Gotland etablerades år 2008 och sedan dess har det inom förbundet genomförts projekt som har en gemensam nämnare – arbetslivsinriktad rehabilitering. Genom projekt som Arbetsgivarring Skarphäll, På Spåret och Unga Kvinnor har insatser kring arbetslivsinriktad rehabilitering genererat en slutsats som ligger till grund för JobbSam, att myndigheter som samverkar får kraft att göra mer för dem som behöver insatser från flera håll. I projektansökan bakom JobbSam står följaktligen att stödet till individen antas bli effektivare när myndigheter kombinerar resurser och kunskande. Utgångspunkten är att det genom JobbSam är *”denna strukturella samverkan som bör utvecklas och förstärkas, implementeras och permanentas”*.

Denna ambition utgår från ett generellt förhållningssätt, d v s att nya insatser i den offentliga sektorn utvecklas och testas i projektform. De insatser som efter utvärdering visat sig vara framgångsrika överförs sedan till den ordinarie verksamheten (jfr Temagruppen Unga i arbetslivet 2012). Det har emellertid visat sig att långsiktig hållbarhet oftast handlar om att projektverksamheten går över i någon annan (projekt-)finansiering utanför den ordinarie budgeten hos respektive projektaktör (Temagruppen Unga i arbetslivet 2013). Detta fenomen har inom Socialfonden kommit att betraktas som *pärlandsprojekt*.

Sävenstrand m fl (2012) definierar pärlandsprojekt som att en projektägare driver flera projekt efter varandra, men att det sker en förädling av insatserna över tid och att de tillsammans utgör en långsiktig utvecklingsstrategi. Mellan projekten analyseras framgångar och tillkortakommanden tillsammans med förändringar i omvärlden, en analys som skapar nya idéer och identifierar behov av utveckling. Efterföljande projekt ligger därmed på en ”högre nivå” och har en ändrad inriktning. Metaforen bygger på att pärlorna tillsammans utgör ett värdefullt utvecklingsarbete som återkommer med jämna mellanrum, men där varje pärla är unik. De är inte lösa pärlor, utan de hänger ihop med en tråd som då symboliserar en långsiktig utvecklingsstrategi.

Även bland insatser inom Finsam har denna implementeringsproblematik blivit uppenbar. Förhistorien till JobbSam är exempel på detta genom erfarenheter från ett flertal projekt

med där de organisatoriska effekterna varit små. Någon egentlig överföring av projektverksamheten till ordinarie strukturer har varit svår att spåra, vilket dokumenterats genom utvärderingar av dessa projektverksamheter.

*På Spåret* var ett projekt som drevs mellan 2009–2011 med finansiering från Finsam Gotland. Målgrupp för projektet var funktionsnedsatta unga vuxna i åldrarna 19–29 år med diagnosen Aspergers syndrom, atypisk autism eller intellektuell funktionsnedsättning och projektet avsåg att utveckla och pröva ut två modeller. Den ena modellen, coachingbaserat stöd i arbetsträning, syftade till att ge nära stöd i arbetsträning för personer i målgruppen. Projektets andra uppdrag var att skapa en modell för samverkan för de personer som ingick i arbetsträning. Av slutrapporten framgår att det framförallt var samverkan i den s k beredningsgruppen som bidrog till att olika perspektiv införlivades i projektet. Arbetsmodellen i projektet med nära stöd påverkades i utformningen av Arbetsförmedlingens modell med särskilt introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS) mot arbetsmarknaden.

Utvärderingen av *På spåret* sammanfattade att projektet ledde till att insatserna för deltagarna samordnades. Beredningsgruppen ansåg att de lättare kunde hitta rätt insats för individen och coacherna kunde via nära kontakt med deltagarna se vilket annat stöd de behövde. På det hela taget ansågs handläggningen i olika avseenden bli förenklad för de samverkande myndigheterna och aktörerna ansåg att det fanns en bättre förberedelse inför deltagarnas nästa steg mot sysselsättning eller arbete.

Erfarenheter av projektet skulle vara implementerade i ordinarie strukturer efter projektets slut, men det fanns inte någon självklar mottagare eller ägare av det fortsatta arbetet. Bestående resultat uppgavs istället vara den ökade kunskapen hos de samverkande myndigheterna, som i sin tur ansågs underlätta framtida kontakter och kunskap om vilket stöd som målgruppen behöver. Den långsiktighet som gick att spåra var med andra ord av indirekt karaktär genom ökad kunskap hos berörda aktörer.

Arbetsmodellen i *På Spåret* vidareutvecklades genom *Unga kvinnor*, som drevs mellan 2011–2014. Detta var ett projekt för kvinnor mellan 18–29 år med komplex och osynlig problematik där deltagarna erbjöds ett långvarigt, sammanhållet och kontinuerligt stöd i form av arbetsträning ute i näringslivet. Deltagarna fick en personlig handledare under hela projektiden som gav individuell handledning på arbetsplatsen samt övrigt praktiskt och socialt stöd för att arbetsträningen skulle fungera.

Gemensamt för projekten var den arbetsmodell som bygger på dels samordnad bedömning, dels nära stöd över tid. Gemensamt var även en ambition att utveckla en hållbar samverkansmodell med verksamhet, organisation och finansiering för att målgrupperna ska få en egen långsiktig försörjning. Liksom i *På Spåret* uppstod emellertid problem med de långsiktiga ambitionerna. I slutrapporten från *Unga Kvinnor* går det att läsa följande: "*Omorganisation inom Socialförvaltningen har medfört att 'Enheten för arbetsträning och sysselsättning (EAS)' och verksamheten 'Digitalen' har lagts ner och att BAS-*

*teamet upphört. Det har påverkat Socialförvaltningen att kunna ta ansvar för fortsatt implementering av modellen i samband med projektets upphörande.”*

Det är mot denna bakgrund som *JobbSam* utvecklats. Mot bakgrund av de erfarenheter som dragits genom de tidigare verksamheterna omvandlades Unga Kvinnor 2013 till den utökade satsning som *JobbSam* innebär.

### **3.2 UTVECKLINGEN AV JOBBSAM**

I samband med Finsam Gotlands verksamhetsplaneringsdag under hösten 2012 tillsattes en arbetsgrupp bestående av högre chefer från de respektive samverkansparterna. Syftet var att knyta ihop kunskap och erfarenheter från tidigare projekt. Utgångspunkten för diskussionen var just den bristande strategiska långsiktigheten i de tidigare projektinsatserna.

De samtal som fördes resulterade i *JobbSam* som formellt startade den 1 oktober 2013 med insatsmedel från Finsam Gotland. Målet är att med gemensamma krafter mellan de samverkande parterna arbeta för att människor ska vara i utanförskap så kort tid som möjligt. Arbetsmodellen påminner i stora delar om verksamheten i Unga kvinnor och vid starten av *JobbSam* vävdes det tidigare arbetet in i det nya projektet. Det gällde såväl arbetssätt som deltagare och personal. Ambitionen var att upparbetad kunskap och den gemensamma budgeten skulle kunna användas på bästa sätt. Den stora skillnaden mellan *JobbSam* och tidigare verksamheter är att insatserna i utförardelen av projektet inte längre riktas till någon särskilt definierad målgrupp, utan individer i behov av samordnade insatser. Framför allt är skillnaden i ambition att arbetsmodellen ska kunna bli långsiktig och tas över av de samverkande parterna utan extern finansiering. Ambitionen uttrycks på Finsam Gotland hemsida på följande sätt: *”JobbSam ska inte ses som ett tidsbegränsat projekt. Det är en verksamhet som startar med stöd från Finsam Gotland. Startsträckan är mellan 1 oktober 2013 till årets utgång 2016. Därefter ska JobbSam stå på egna ben.”*

### **3.3 ARBETSORDNING I JOBBSAM**

Utgångspunkten för *JobbSams* verksamhet är en samlokalisering mellan personal från de respektive samverkansparterna. I en lokal som är separat från moderorganisationerna verkar en ärendegrupp och ett utförarteam för att tillsammans erbjuda stöd till individer. Grundtanken bygger på samordnad kartläggning i ärendegruppen av individer som aktualiseras dit från personal hos samverkansparterna. Därefter får individen, om behoven och förutsättningarna bedöms vara rätt, stöd från utförarteamet. Utgångspunkt för detta stöd tas i Supported Employment, en arbetsmodell för nära stöd i förhållande till arbete (samt arbetsträning eller studier). På nästa sida följer den arbetsordning som *JobbSam* tillämpar. Modellen är hämtad från projektansökan och vissa moment kan ha justeras under projekttiden.



## Parallella processer

Individens perspektiv (med gemensam individuell handlingsplan, GIH)

Individens försörjning (SoF, FK) Alla steg ska ha sådan dignitet att de ger hållbar grund för beslut för Försäkringskassa, socialtjänst ed.

<b>Ärendegrupp</b> <i>Tänke: beredningsgrupp</i> <i>Fallskärmsfunktionen</i>	<b>INSTEG</b> <i>Kartläggning</i> <i>Tänke: BAS-teamet</i> <i>Tänke: Lära känna-fas</i>	<b>STEG 1</b> <i>Träning</i> <i>Tänke: Arbetsstätt</i> <i>CEA/förberedande arbets träning</i>	<b>STEG 2</b> <i>Praktik</i> <i>Tänke: Arbetsstätt Unga</i> <i>kvinnor arbets träning/ praktik</i>	<b>UTSTEG</b> <i>Arbete/ studier</i>
Är slussen in till ArbetsSam. <b>Uppgift:</b> Sammanställa de bedömningsgar som finns och vad som tidigare gjorts – samt identifiera om något saknas Rekrivering ska bygga på Sams behov och förutsättningar.	Lägger grunden för ”gemensam <i>individuell handlingsplan</i> ”, GIH. Sam tilldelas PT, personlig tränare/coach <b>Uppgift:</b> Bedömningsgar, vägledning motivation, kunskapslyft. <b>Bemanning:</b> Personlig tränare/coach som kopplas till individen. Ärendegruppen <b>Tidsättning:</b> Inskrivning och instege: fyra till maximalt åtta veckor.	För individen kan detta vara ett kort steg – eller längre. <b>Uppgift:</b> Fortsatt utredning och bedömning, efter individens behov. Fasta träningsplatser (förberedande arbets träning) Fortsatt vägledning, fortsatt ”kunskapslyft” se insteget. Flerpartsmöten – både i med- och motgång <b>Bemanning:</b> Personlig tränare/coach (PT) följer med i hela processen Ärendegruppen <b>Tidsättning:</b> 6 månader	<b>Uppgift:</b> Arbets träning, arbetsprövning eller praktik på arbetsplats. <b>Målsättning:</b> Att få den erfarenhet, verktyg och kunskap som behövs för att gå mot egen försörjning (arbete/studier...) ”Papper på kunskap”: OCN Här växlas stöftröparen över mot AF <b>Bemanning</b> Personlig tränare/coach Ärendegruppen <b>Tidsättning:</b> 3-6 månader	Övergång till egen försörjning. Arbetsmarknaden Sociala företag Komvux Göteborgs folkhögskola Högskolor KY-utbildningar Anslutning till A-kassa Löfte om lönearbete till den som genomför uppbyggd handlingsplan. Stöd till kökört (teori-delen) ökar anställningsbarhet. Fortsatt stöd från PT/coach

## Fallskärmsfunktion

Ärendegruppen har uppföljandansvar under hela processen och är mottagare av individer som faller ur under processens gång. Gruppens samlade kompetens ska leda individen till alternativt verksamhet. Sam ska inte uppleva ”misslyckande”.

### **3.4 MÅL FÖR JOBBSAM**

Målen för JobbSam är i projektansökan uppdelad i olika nivåer och följande mål anges där:

#### **VERKSAMHETSMÅL**

Att skapa en långsiktigt hållbar modell för flerpartssamverkan kring arbetslivsinriktad rehabilitering på Gotland. Modellen ska genom sin verksamhet, organisation och individuellt stöd leda till långsiktig egen försörjning för deltagarna.

#### **RESULTATMÅL**

Processtiden är beräknad till 12–18 månader. Den kan till viss del anpassas individuellt, beroende på förutsättningar. Därefter ska individen vara färdig att övergå till egen försörjning eller studier.

Lönearbete garanteras dem som genomför uppgjord handlingsplan. Det kan bland annat handla om OSA-platser under ett år, som sedan kan växlas till lönestöd.

#### **KVANTITATIVA MÅL**

Under uppbyggnadsfasen beräknas 20–30 deltagare till JobbSam. Därefter ska projektet kunna administrera och hantera cirka 100 deltagare, motsvarande 20 till 40 deltagare per personlig tränare/coach (se modellen på föregående sida). Detta förutsätter att deltagarna befinner sig i modellens olika faser.

#### **FÖRVÄNTAT RESULTAT**

Under projektiden erhåller individen de verktyg och erfarenheter som krävs för att nå egen försörjning genom arbete eller studier. Målsättningen är Finsams ledord – ingen ska hamna mellan stolarna. Den fallskärmsfunktion som kopplas till ärendegruppen (se modellen på föregående sida) har till uppgift att fånga upp deltagare som inte når uppställda mål, för att hitta annan lämplig verksamhet.

## **4. RESULTAT FRÅN UTVÄRDERINGEN**

Under denna rubrik redovisas de huvudsakliga resultaten från utvärderingen. Framställningen syftar till att ge en bild av utvecklingen av verksamheten i JobbSam. Redovisningen baseras på enkätundersökningen, men även de samtal som förts och de olika dokument som finns tillgängliga avseende JobbSam.

### **4.1 SYNEN PÅ SYFTET MED SAMVERKAN**

*“The sine qua non of collaboration is shared pupose”*. Med detta menar Woodland och Hutton (2012) att grunden för ett samverkansarbete är att en eller flera parter kommer samman för att uppnå en delad vision, något som inte kan åstadkommas på egen hand. Detta

återkommer genomgående i forskning om samverkan där man menar att en utgångspunkt för ett framgångsrikt samverkansprojekt är att de medverkande parterna har en samstämmig bild av vad som ska åstadkommas i samverkan. Har man inte en enhetlig bild av syftet bakom insatsen är det risk att det utvecklas motstridiga förväntningar.

När det gäller det övergripande syftet med JobbSam verkar det inte finnas några tveksamheter mellan de berörda aktörerna, varken om behovet av satsningen eller den övergripande ambitionen. På frågan om vad man uppfattat som det främsta syftet med JobbSam framkommer svar som pekar på att det handlar om att utveckla samverkan mellan parterna och skapa nya arbetssätt som förbättrar det gemensamma erbjudandet till den aktuella målgruppen.

Det finns följaktligen en enhetlig bild av syftet med JobbSam, men tyngdpunkten i svaren är tudelad. Några aktörer lägger tonvikten på det individinriktade arbetet, medan andra lägger tonvikt på de utvecklade samverkansstrukturerna. Ett exempel på det förstnämnda är följande citat: *"Att ta ett gemensamt ansvar för att förhindra att individer hamnar 'mellan stolarna'. Genom kartläggning med information inhämtat från alla samverkande parter få en mer komplett bild av individen än den den enskilda organisationen/myndigheten oftast har, och på så sätt få ett bättre underlag och säkrare kunna göra bedömning om rätt insats och att korta tiden till insats. Att handledare ges möjlighet att tillhandahålla ett utökat stöd, 'socialt' (nära stöd) såväl som Supported Employment, vilket målgruppen har behov av för att lyckas bli självförsörjande."* Exempel på ett mer organisatoriskt fokus är följande citat: *"Att bygga en hållbar modell för samverkan mellan myndigheterna – med individens fokus i fokus. Således en modell som både innehåller strukturell samverkan genom ärendegruppen – som leder till kvalitativt bra bedömningar. Samt professionellt nära stöd över tid för deltagare som har motivation och förutsättningar att nå egen försörjning. Social hållbarhet!"*

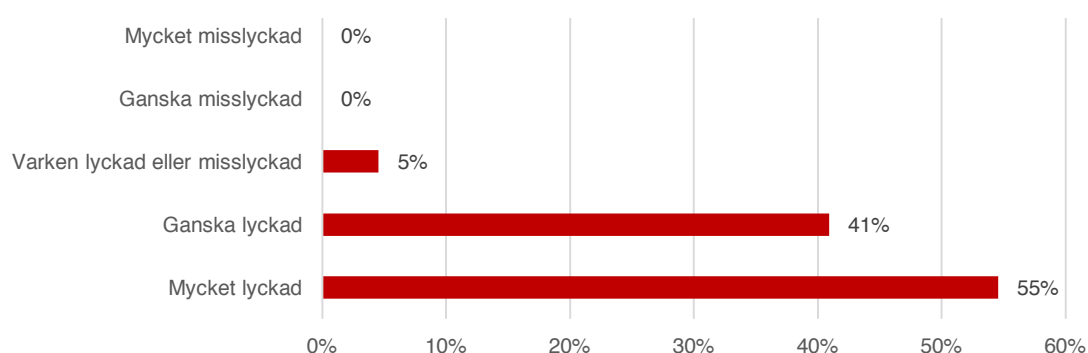
Vi ställde även en fråga om vad de tillfrågades organisationer velat åstadkomma genom att medverka i JobbSam. De flesta svarar i likhet med vad som angivits avseende syftet med JobbSam och merparten av svaren fokuserar på att erbjuda stöd till individer med komplexa problem. Men några svar skiljer sig. Till exempel förtydligar en anställd vid Arbetsförmedlingen sitt svar på detta sätt: *"Komplettera med stödinsatser som vår verksamhet inte har möjlighet att tillgodose. D v s, Af ger ett stöd i att finna, få och behålla arbete. Vårt nära stöd är främst riktat till att stärka arbetsförmågan och fungerandet på arbetsplatsen men vi har inte resurser/verktyg att stödja funktionsförmåga som handlar om att klara det övriga livet med bostad, familj, barn, vardagsrutiner etc".* En inriktning på komplettering av insatser som annars inte är möjliga är en central aspekt i sammanhanget, inte minst mot bakgrund av Finsam Gotlands roll. Denna aspekt kommer att återkomma vid fler tillfällen i resultaten.

Ett svar på vad man velat åstadkomma med JobbSam pekar på den tudelning i verksamheten som finns genom **utförarteamet** samt **ärendegruppen**. Denna person börjar med att peka på syftet att *"underlätta/möjliggöra för de kunder som står allra längst från arbetsmarknaden att komma ut i ett arbete genom arbetslivsinriktad rehabilitering med ett nära stöd från handledare samt att undvika att kunderna hamnar mellan stolarna genom en nära samverkan*

med alla viktiga parter/aktörer". Efter detta fyller hen på med följande: "Men även att överföra information från övriga myndigheter till den egna myndigheten – kunskapsutbyte." Den centrala vikten av JobbSam i ett sådant perspektiv, d v s inte specifikt kopplat till de individinriktade insatserna, återkommer i många svar. Det är också en uppdelning som kommer att återkomma i flera avseenden.

Mot bakgrund av de svar som angetts på frågorna om syftet med JobbSam bad vi de tillfrågade ta ställning till om de anser att JobbSam överlag är en lyckad satsning. Av diagrammet nedan syns att det är en mycket positiv bild som framträder.

**Figur 1: Enkätfråga: Mot bakgrund av ditt svar, tycker du att JobbSam överlag är en lyckad (framgångsrik) satsning? Resultat i procent.**



De tveksamheter som förs fram i kommentarerna till svaren på denna fråga handlar snarast om framgångsgraden i verksamheten, d v s hur många av de individer som lyckats komma i arbete. Följande citat är ett exempel på detta: "Många personer har fått stöd, men inte tillräckligt många har kommit i arbete". Annars är det i första hand värdet av det nära stödet till de aktuella individerna som återkommer i svaren. Ett exempel på detta är följande citat:

*"Jag ser redan stora samverkansvinster utifrån att parterna finns samlade i ett lokalkontor. Samverkan sker dagligen där samtliga är måna om att tillsammans göra sitt bästa för kunderna. Dessutom lär parterna av varann och för tillbaka kunskapen till hemmaorganisationen. Kunderna får god service, snabbt svar på ev. frågor, hjälp när problem uppstår med ersättningar etc. Dessutom ett nära och frekvent stöd som är individanpassat dvs hjälp till självhjälp".*

En annan person uttryckte sig på följande sätt:

*"Jag har fått se hur en individ som 'dömts' ut av vissa aktörer faktiskt nå sitt mål –egen försörjning genom arbete! Grymt häftigt! Detta genom att hen fick det nära stöd som behövdes och samtidigt att alla aktörer som hen var beroende av hade en nära samverkan (inget skulle få strula [...], utan hen skulle enbart få möjlighet att få fokusera helt på sin arbetslivsinriktade rehabilitering)".*

Generellt sett poängterar aktörerna kring JobbSam att detta är en verksamhet som annars inte finns på Gotland. Detta är en återkommande synpunkt avseende mervärdet av den verksamhet som JobbSam innebär, att den målgrupp som omfattas av verksamheten får möjlighet att ta del av insatser som annars inte finns i det ordinarie myndighetsutbudet. I detta perspektiv anses JobbSam erbjuda ett centralt komplement till de ordinarie strukturerna.

## 4.2 MERVÄRDE MED JOBBSAM

För att få en ytterligare fördjupad bild av de uppfattningar som finns kring mervärdet med JobbSam ställde vi frågan *"På vilket sätt har JobbSam gjort att arbetet med målgruppen har förändrats?"* Vi ville att de skulle beskriva vad som är annorlunda idag i förhållande till tidigare arbetssätt. I svaren på frågan återkom framför allt **kombinationen** av kartläggning i ärendegruppen och det operativa arbetet i utförarteamet. Till exempel uttryckte en person sig så här: *"Teamarbetet med ärendegruppen och utförarteamet. Att de myndigheter som handhar försörjning finns på samma ställe och gör samhällets välfärdssystem begripliga (...). Ett helhetsperspektiv. Sedan är det "över tid" – de långa processerna som behövs för målgruppen är ingen annans uppdrag".* En annan person lyfte fram: *"ett utökat och närmare samarbete. Samlokaliserat, vilket är till fördel för både de professionella och målgruppen. Ett utökat stöd till målgruppen".* På det hela taget lyfts just kombinationen av en helhetsbild och nära stöd över tid fram som centrala faktorer som skiljer JobbSam från tidigare arbetssätt.

Vidare lyfte många fram samlokaliseringen som central. Att JobbSam är *"en plats där man möter flera professioner får del av den stora kunskap om 'stöd till arbete' som finns i organisationen"* samt att individerna *"har tillgång till företrädare från samtliga myndigheter på ett och samma ställe"* är exempel på synpunkter som förs fram.

En tredje aspekt som lyfts fram som särskiljande för JobbSam är det **generella perspektivet** i verksamheten, dvs att insatserna inte är avgränsade för en viss målgrupp: *"Att alla gotlänningar oavsett problemets orsak, kön och ålder med sammansatta behov, men som bedöms kunna nå arbetsförmåga kan få ett samlat och kompetent stöd. Tidigare har vi haft projekt med liknande syfte och arbetssätt utifrån diagnos, ålder, kön"*

På det hela taget lyfter man återkommande fram att det tidigare inte har funnits en insats för dessa personer att ta del av på Gotland. JobbSam bidrar i detta avseende med att fylla ett behov av insatser där: *"man snabbare kommer till rätt insats samt får mer stöd än den egna organisationen kan ge på egen hand".* I detta avseende blir samlokaliseringen och kombinationen av kartläggning och insatser med nära stöd över tid centralt. Dessa faktorer återkommer även då vi bad aktörerna kring JobbSam att summera de framgångsfaktorer man uppfattat kring verksamheten. Det var huvudsakligen fyra punkter som lyftes fram i svaren på denna fråga:

1. Samlokalisering på neutral plats
2. Kombinationen av ärendegruppen och utförarteamet
3. Nära stöd över tid
4. Ledningsstöd

Det faktum att alla parterna sitter tillsammans i JobbSams lokaler är det många som lyfter fram som en framgångsfaktor. Att ärendegruppen och utförarteamet kan arbeta gemensamt med individerna i lokaler som är mer associerade till utbildning än till myndighetsutövning är en återkommande punkt i resonemangen. Det anses sammantaget göra att man kan erbjuda ett mer sammanhållet stöd till de aktuella individerna än vad som annars är möjligt. En kommentar i enkäten summerar dessa aspekterna på följande sätt: *"# Ärendegruppens sammanfattning – finns ingen liknande sammanfattning där man får en sådan helhet om en individ. # Nära stödet från utförarna. # Att alla viktiga aktörer runt individen finns under samma tak, individen behöver inte flänga omkring. Snabbare beslut, enklare väg och mindre risk för missförstånd på vägen. Sedan är det ett plus att vi sitter på ett 'anonymt' ställe"*.

Till de mer verksamhetsrelaterade aspekterna läggs sedan att många lyfter fram det breda stöd för JobbSam som finns på olika nivåer inom de respektive organisationerna. En kommentar var: *"engagerad projektledning och stöd från alla inblandade parter"*, medan en annan var: *"bred representation på alla nivåer, högsta ledning involverad"*.

Vi bad även de tillfrågade att summera de främsta svårigheterna som de uppfattat i arbetet med JobbSam. Det som i första hand lyfts fram är kopplat till förväntningar hos aktörer hos de respektive parterna som vänder sig till JobbSam med önskemål om stöd för deras klienter. En person summerar att det handlar om *"kommunikationsproblem. Att parterna själva har väldigt tight (överbelastade). Att det saknas alternativ för dem som står utanför – och att JobbSam inte är svaret på allas problem"*. Flera menar att det tagit tid för aktörer utanför JobbSam att förstå verksamhetens målgrupp.

I kölvattnet av denna förståelse av JobbSams erbjudande återkommer många till att det har uppstått svårigheter. En person lyfter t ex fram en frustration som uppstår när individer som utreds för eventuellt antagande inte kan erbjudas plats i JobbSam så de inte bedöms motsvara kraven. Detta är en naturlig reaktion, men samtidigt är det för verksamhetens vidkommande centralt att individer som antas till JobbSam motsvarar den arbetsmodell som tillämpas, d v s Supported Employment. I många fall görs inte denna anpassning, vilket leder till att metoden inte kan tillämpas enligt sin grundidé. Det är uppenbart att denna urvalsfunktion har påverkat synen på JobbSam under delar av projektiden. En person utvecklar resonemanget på följande sätt: *[Det är svårt] att rekommendera andra insatser då JobbSam inte bedöms vara aktuellt, då det inte finns mycket annat för denna persongrupp. Att konfrontera frustration ifrån samverkanspartner/kollegor där deras ärenden inte blivit antagna till JobbSam. Att 'stå emot' att inte göra andras myndigheters arbete eller utföra deras uppdrag bara för att de 'misslyckats'".*

Den andra aspekt som flera personer lyfter fram avser svårigheten i att identifiera arbetstränings- / praktikplatser för deltagarna i JobbSam. Här återkommer verksamhetsledaren till en poäng som även lyfts för diskussion i styrgruppen för JobbSam vid flera tillfällen: *"JobbSam har inte fått de förutsättningar som utlovades. Fasta arbetsträningsplatser har saknats från start likaså de utlovade anställningarna till de kunder som följer sin plan, vilket är ett viktigt incitament för motivation"*. Det senare avser den skrivning i projektplanen som lyder: *"Lönearbete garanteras dem som genomför uppgjord handlingsplan. Det kan bland annat handla om OSA-platser under ett år, som sedan kan växlas till lönestöd"*. Enligt styrgruppsprotokoll från 141110 bygger denna modell på erfarenheter från Unga kvinnor:

*"Genom samarbetet med ordinarie verksamhet hade vi tillgång v.b. till interna platser för arbetsträning (Digitalen i vårt hus på Folkuniversitetet och Verkstadsgatans arbetsträningsgrupper). Detta medförde korta ledtider och att våra deltagare snabbt kom ut i arbetsträning. Socialnämnden beviljade även medel så att modellen kunde lova de som följde sin handlingsplan anställning under 1 år vilket var en stor morot/drivkraft för deltagarna att göra en livsstilsförändring"*.

Denna modell har dock inte tillämpats under JobbSam, vilket flera av de tillfrågade under utvärderingen menar påverkat möjligheterna till framgångsrikt resultat negativt. Det sätts samman med allmänna svårigheter att finna arbetsträningsplatser på Gotland. En person summerar situationen på följande sätt: *"En komplex och konkurrensfylld arbetsmarknad där JobbSams målgrupp är beroende av stöd och välvilja. Verksamheterna har inte alltid tid eller kompetens att på ett optimalt sätt möta upp målgruppen. Det är svårt att rekrytera praktikplatser och bra handledning"*.

Den tredje svårigheten som lyfts fram avseende genomförandet av JobbSam handlar om den aspekt som är i särskilt fokus för denna utvärdering, nämligen den långsiktiga hållbarheten i verksamheten. Målet är att JobbSam ska kunna tas över av ordinarie drift i respektive organisation efter projekttidens slut. En person summerar dock situationen på följande sätt: *"Att Finsaminitiativ kan få svårigheter när de sedan ska permanentas. Att mycket av den permanenta verksamheten hamnar i regionens knä"*.

### 4.3 LÅNGSIKTIGHETEN I JOBBSAM

Enligt projektansökan är ambitionen med JobbSam att skapa en långsiktigt hållbar modell för flerpartssamverkan kring arbetslivsinriktad rehabilitering på Gotland. Det är detta perspektiv som i många avseenden är centralt för utvecklingsarbetet i JobbSam. Vi ställde i enkäten till aktörerna frågan: *"Hur vill du idag bedöma möjligheterna till fortsättning av JobbSam när projektfinansiering från Samordningsförbundet Finsam Gotland avslutas?"* Bland svaren syns en splittrad bild.

Några av de som besvarade frågan var **positiva** till en fortsatt verksamhet efter projektets slut. De uttryckte sig på följande, något oprecisa, sätt:

*"Bra förutsättning att fortsätta, nu när samverkan mellan parterna börjar fungera".*

*"Förhoppningsvis goda".*

*"Borde finnas goda förutsättningar om JobbSam visar på gott resultat".*

Andra var mer **tveksamma** till de framtida förutsättningarna för JobbSam, utan att utveckla sina svar nämnvärt:

*"En bra verksamhet som når goda resultat borde implementeras, men jag har svårt att se hur".*

*"Jag ser inte att det kommer att finnas möjlighet att fortsätta arbetet på samma sätt om finansieringen avslutas".*

*"Känns osäker. Har inte fått tydlig information vem/vilka som eventuellt ska vara huvudman och stå för finansieringen. Tror dock på detta "projekt" och att det bör implementeras".*

Ytterligare en grupp utvecklade sina svar något. Även om det finns positiva anslag i svaren syns en mer **negativ** uppfattning om förutsättningarna för den framtida verksamheten. Samtidigt återkommer en **tudelning** i synpunkterna :

*"Jag tror på JobbSam i sin helhet – ärendegrupp och utförarteam. Jag tror dock inte på att alla myndigheter/organisationer står som huvudmän fortsättningsvis".*

*"Utifrån AF:s ändrade uppdrag kan det vara tveksamt om 'utfördelen' av JobbSam ska vara kvar. Däremot kan arbetssättet i 'ärendegruppen' samt samarbetet med multikompetenta team bli implementerat".*

*"Mycket små när det gäller de ekonomiska förutsättningarna. Ärendegruppen har ledningen uttalat att de skulle kunna finansiera redan nu. Däremot utförarteamet som handleder och ger individerna nära stöd över tid har de svårare att se hur de ska kunna finansiera på sikt".*

*"Osäker. Troligen små vad gäller rehabiliteringsverksamheten. Ser större möjligheter för en fortsättning i stil med 'medborgarkontor' (ärendegruppen)".*

*"Jag ser inte att det är möjligt att bedriva JobbSam i sin nuvarande form efter december 2016. Däremot ser jag inga större hinder för att ärendegruppen kvarstår då den skapar ett stort värde för både kunder och medarbetare inom myndigheterna, men inte är så resurskrävande".*

Av svaren framgår att det finns många som delar en uppfattning om att det finns större förutsättningar att integrera ärendegruppens arbete i ordinarie verksamhet än vad som är fallet avseende utförarteamet. Detta framgår även när vi ställde den specifika frågan om det är det möjligt för de tillfrågades organisation införliva arbetsmodellen i JobbSam i ordinarie verksamhet efter projektets slut. Tre svar får belysa ett tydligt mönster:

*"Ja, delar av".*

*"Vissa delar kommer vi sannolikt att kunna fortsätta med på ett liknande sätt men inte helhetskonceptet".*

*"Tror tyvärr att man inte kommer kommer/har möjlighet till detta – i alla fall inte JobbSam som helhet".*



Det är en tydlig bild som framträder kring att det tycks vara svårare för de samverkande parterna att ta ansvar för den del av JobbSam som erbjuder individer nära stöd över tid efter att finansiering från Finsam Gotland upphör. Detta ska samtidigt sättas i relation till de tidigare resultaten som pekade på att en framgångsfaktor i JobbSam ansågs vara kombinationen av ärendegruppens och utförarteamets arbete. Det tycks med andra ord finnas ett strategiskt dilemma att hantera när det gäller den långsiktiga hållbarheten i JobbSams arbetsmodell. Ett svar från en av aktörerna kring JobbSam summerar problematiken på följande sätt: *"Det som talar för en långsiktighet är att de ekonomiska förutsättningarna finns och att parterna ser vinsterna med samverkansarbetet och det gemensamma kundansvaret. Det som talar emot är att parterna inte är beredda att samfinansiera. Lösningen är i så fall att Samordningsförbundet understöder möjligheten ekonomiskt även på sikt"*. Denna person för i sitt svar även in en syn på lösningen av det strategiska dilemma. Det handlar om Finsam Gotlands roll i anslutning till JobbSam. Detta ska vi återkomma till när resultaten från utvärderingen analyseras i den avslutande delen av denna delrapport.

## 5. SUMMERANDE ANALYS AV JOBBSAM

JobbSam är en verksamhet som finansieras av Finsam Gotland och som drivs gemensamt av Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan samt Region Gotland. Verksamheten bygger till sin idé på en serie tidigare projekt. När man läser utvärderingar från dessa tidigare projekt är det tydligt att insatserna vilar på en grund i en *gemensam bedömning* och därefter *nära stöd över tid* i förhållande till arbete, sysselsättning och studier. Målgrupperna har skiftat mellan de olika projekten och i JobbSam är skillnaden att det inte finns någon utpekad målgrupp.

Insatserna i JobbSam riktar sig till personer i behov av ett nära stöd över tid. Detta är i sig något som lyfts fram som en viktig del av förutsättningarna för arbetet i JobbSam. I övrigt finns styrkan med att bedriva insatser enligt nära stöd över tid tydligt belysta redan i tidigare utvärderingsrapporter. Dessutom är det en stor samsyn kring värdet av att kombinera kartläggning i ärendegruppen med det stödjande arbetet i utförarteamet. Det finns även en stor uppslutning bakom denna typ av insats bland de aktörer som verkar kring Finsam Gotland. Sammantaget är det fyra framgångsfaktorer som i första hand lyfts fram av aktörerna kring JobbSam:

1. Samlokalisering på neutral plats
2. Kombinationen av ärendegruppen och utförarteamet
3. Nära stöd över tid
4. Brett ledningsstöd

JobbSam springer ur en diskussion bland ansvariga chefer från respektive samverkanspart om att man tidigare drivit en kedja av projekt men att dessa inte gett upphov till någon varaktig förändring. Därför bygger JobbSam på en arbetsmodell från tidigare projekt men där insatserna förstärkts med personal från alla parter. Efter ett strategiskt

ställningstagande från parterna finns det sedermera en tydlig målsättning i detta projekt att skapa en långsiktigt hållbar lösning: *”Att skapa en långsiktigt hållbar modell för flerpartssamverkan kring arbetslivsinriktad rehabilitering på Gotland. Modellen ska genom sin verksamhet, organisation och individuellt stöd leda till långsiktig egen försörjning för deltagarna”*. Det är i detta verksamhetsmål som utvärderingen tar sin utgångspunkt.

Att JobbSam springer ur en kedja av projekt är positivt sett ur ett långsiktigt perspektiv. Ofta bygger en utvecklingsprocess på att olika modeller testas i en serie besläktade projekt. Varje enskilt projekt innebär en justering av modellerna och utgör ett steg på vägen mot en färdig modell. Men även om JobbSam är ett sådant projekt – ett pärlbandsprojekt i en långsiktig kedja – finns det tveksamheter kring utsikterna att verksamheten kommer kunna realisera sina långsiktiga verksamhetsmål, trots de uttalade ambitionerna från verksamhetsledningarna.

Även om de allra flesta är nöjda med utvecklingen i projektet och ser JobbSam som en pusselbit som annars saknas i utbudet av insatser för individer med komplexa problem och i behov av en samordnad arbetslivsinriktad rehabilitering är de flesta överens om att arbetsmodellen i sin helhet inte kommer att gå att föra över i ordinarie drift.

Hur ska vi förstå denna situation? Som en förklaring till de mekanismer som uppstår inom JobbSam och svårigheterna med överföring av projektverksamheten till ordinarie verksamhet följer här ett resonemang kring JobbSam som tar sin utgångspunkt i ett större perspektiv.

## **5.1 JOBBSAM OCH EN NATIONELL AKTIVERINGSPOLITIK**

Aktiveringspolitik är ett begrepp som har sitt ursprung i ett flertal reformer i Danmark under 1990-talet och som har fått en stor spridning i hela Europa. Även i Sverige har aktivering på senare år blivit ett centralt begrepp i det arbetsmarknadsinriktade arbetet. Aktiveringspolitiken utgår från att varje medborgare har sociala rättigheter, men samtidigt klart uppställda skyldigheter. Framför allt handlar det om att individen förväntas ta ansvar för sin egen försörjning och sysselsättning. Detta ansvarstagande – aktiveringen – utgör sedan grunden för ekonomisk ersättning från samhället. De krav som ställs handlar generellt om att individen ska delta i olika aktiverande insatser, något som kopplas till ekonomiska incitament där individen riskerar minskad eller förlorad ersättning om kraven inte uppfylls. Särskilt långtidsarbetslösa har under senare år ställts inför ökade krav på att ta eget ansvar för sin situation och att delta i olika aktiveringsinsatser.

I aktiveringspolitikens kölvatten har statliga och lokala myndigheter och organisationer uppmuntrats till ökad samordning, framför allt kring grupper med sammansatta behov. Detta följer på en ökad tro på vikten av integrerade insatser mellan områden som sysselsättning, socialtjänst och rehabilitering. Därför ställs ökade krav på samordning mellan aktörer som verkar inom dessa områden.

Dessutom är individualisering av den offentliga servicen är ett av aktiveringspolitikens mer konkreta uttryck. Detta kan innebära en mängd olika saker, men i allmänhet ses individualisering som att individen i högre grad sätts i centrum för de insatser som erbjuds. Insatserna ska vara flexibla och anpassade efter individens förutsättningar och behov. Därför har individuella handlingsplaner kommit att bli ett alltmer centralt verktyg. Genom t ex tre- eller fyrpartssamtal mellan individen och olika aktörer skapas en form av samverkan där det upprättas en individuell planering. I denna tydliggörs även de avstämningpunkter som individen har att förhålla sig till, oftast med koppling till aktuellt ekonomiskt stöd.

På senare tid har det alltmer uppmärksamats att de aktörer, de enskilda tjänstemännen, som möter individer med behov av samordnat stöd spelar en avgörande roll i genomförandet av en individanpassad aktiveringspolitik. Det är samtidigt en mycket svår roll. Individualiseringen innebär att förutsättningarna för de som verkar inom området förändras och det ställs nya krav på de personer som i sitt dagliga arbete ska förverkliga aktiveringspolitiken. Denna roll har blivit mer mångfacetterad och relationen till individen alltmer avgörande. Samtidigt har resurser inte tillförts dessa system i en utsträckning som står i relation till den utvecklade rollen. Resultatet är ofta överbelastning, brist på kunskap om de insatser som finns att erbjuda och om individens förutsättningar. Ofta konstateras att individen blir bärare av information mellan parterna i ett system som brister i samordning. Resultatet blir att mycket av handläggares, tjänstemäns och t ex läkares tid läggs på att söka kontakt med andra aktörer i syfte att skapa en så god bild som möjligt av individens situation, men att underlagen kring individens fortsatta planering likväl förblir ofullständiga på grund av en bristande samordning.

Aktiveringspolitiken har alltså inneburit att de aktörer som möter individen i sitt vardagliga liv har fått en alltmer central roll för gränsöverskridande mellan olika aktörer inom rehabiliteringssystemet. Samtidigt finns en utbredd brist på samordning som ofta beror på enskilda aktörers brist på kunskap om de möjligheter som står till buds och hur olika myndigheters regelverk fungerar. Ytterst handlar detta om vikten av ändamålsenliga relationer mellan de olika aktörerna. En lyckad samordning utgår ofta från enskilda aktörer som har väl utarbetade professionella nätverk som erbjuder en struktur som kan kompensera för bristen på helhetskunskap hos de olika aktörerna.

## **5.2 MERVÄRDE FÖR INDIVID OCH ORGANISATION**

Mot bakgrunden ovan kan vi förstå JobbSam. I samtal med aktörer kring JobbSam lyfter många fram den direkta nyttan av ärendegruppens samordnade bedömning. Detta är en naturlig konsekvens av utvecklingen som beskrivs ovan. I de ordinarie strukturerna finns inte tid och resurser för att lösa det uppdrag som finns kring individualiserad bedömning av grupper med komplexa behov. I detta sammanhang blir en funktion som ärendegruppen en struktur som bidrar med ett nätverk där en samordning kan ske och där

uppgifter kan komma fram som inte den enskilda tjänstemannen har resurser för. Ärendegruppens kartläggning skapar därför ett *direkt mervärde för organisationerna* och bidrar till en effektivare handläggning i enskilda ärenden.

Samtidigt erbjuder utförarteamet insatser som inte är möjliga att utföra i ordinarie verksamhet. Personer med komplexa behov behöver generellt ett utökat stöd över längre tidsperioder. Det behöver etableras relationer med tillit och där krävs resurser som inte är möjliga i ordinarie verksamhet. I de ordinarie sammanhangen tillämpas till exempel SIUS, som är en reducerad form av Supported Employment. Denna anpassade variant passar för vissa av myndigheternas målgrupper, men för personer med komplexa behov räcker detta stöd helt enkelt inte till. Då behövs sammanhang där det kan skapas en flexibilitet som inte är möjlig i de ordinarie systemens reglerade arbetssätt.

I utgångspunkterna för JobbSam ligger att det inte finns några insatser på Gotland att erbjuda när det gäller arbetslivsinriktad rehabilitering för målgruppen. För dessa fyller JobbSam och dess utförarteam ett tydligt behov. Ofta handlar det om individer med olika grad av neuropsykiatriska funktionsnedsättningar som behöver långtgående anpassningar i det stöd som erbjuds, och här skapas ett *tydligt mervärde för individerna* genom JobbSams insatser. I JobbSam får individen nära stöd över tid, vilket är centrala framgångsfaktorer i arbetet med denna målgrupp.

Utmaningarna för JobbSam tycks i första hand ligga i att finna arbets(tränings)platser för individerna och att skapa en bred förankring för förutsättningarna för utförarteamets arbetssätt. Det har uppstått frustration när personer som aktualiserats till JobbSam inte antagits till verksamheten då förutsättningarna inte varit de rätta. I detta perspektiv framstår det som att det finns en oklarhet hos de samverkande aktörerna kring vad som faktiskt sker i det nära stödet till individerna, d v s om hur Supported Employment tillämpas i utförarteamet. Detta följer ett nationellt mönster. I en studie som Nationella rådet för finansiell samordning publicerat slås det fast att Supported Employment är den vanligast förekommande arbetsmetoden inom Finsam. Samtidigt har det ofta uppstått problem kring tillämpningen och framför allt kring den långsiktiga hållbarheten av sådana insatser. Svårigheterna bottenar i en låg kunskap i organisationerna om metoden och vad den syftar till, vilket gjort att de som arbetar enligt metoden tvingats göra avsteg från det ursprungliga arbetssättet. En utvärdering om införandet av Supported Employment inom den finansiella samordningen i Jönköpings län avslutas följaktligen med slutsatsen att: *"SE-coacherna och deras chefer behöver få stöd i att utveckla SE-verksamheten. Det finns fortfarande en osäkerhet kring Supported Employment och hur metoden ska tillämpas."* Denna slutsats är tillämpbar även på Finsam Gotland och JobbSam.

På det hela taget finns många uttalade uppfattningar om det uppenbara mervärde som JobbSam bidrar med. Uppfattningarna är att JobbSam innebär ett resursbesparande för alla inblandade, såväl myndigheter som individer. JobbSam medför en ökad kvalitet för individen och ett stöd som annars inte finns, och för myndigheterna innebär JobbSam en effektivare handläggning, en tidsbesparing och möjlighet att erbjuda insatser för individer

som man annars inte har möjlighet till. En av de främsta vinsterna som förmedlas kring denna process är att det sker ett mellan parterna gemensamt klagörande av individens situation. Många vill dock återkomma till att det är kombinationen av kartläggning i ärendegruppen och nära stöd i insatsgruppen som är det avgörande.

### 5.3 VARFÖR ÄR DET SÅ SVÅRT MED LÅNGSIKTIGHETEN?

Det har många gånger visat sig vara svårt att långsiktigt bevara insatser som finansieras inom finansiell samordning. Detta utgår från den roll som Finsam spelar i systemet. Inom Finsam utvecklas generellt insatser som är kopplade till myndigheternas ordinarie arbete, men där en särkoppling möjliggör ett vidare handlingsutrymme. En central utgångspunkt är att Finsam erbjuder ett sammanhang som medför en större flexibilitet, en reduktion av "kontraktualiseringen" inom ordinarie myndigheter. Därför kan insatser utvecklas för personer i gränsland på grund av en komplex problematik, personer som på inte kan tillgodogöra sig det stöd som erbjuds i den ordinarie servicen.

Inspektionen för Socialförsäkringen (2010) har konstaterat att deltagare i insatser inom Finsam har haft olika grader av fysisk och psykisk ohälsa, vilket inneburit att de befunnit sig relativt långt från arbetsmarknaden. De konstaterar följaktligen att denna grupp har behov som inte kan tillgodoses av enskilda aktörer. De menar att den helhetssyn på individen och samsyn mellan de olika aktörerna som möjliggörs genom Finsam är avgörande för målgruppen. *Uthållighet, kontinuitet och långsiktighet* är faktorer som lyfts fram som viktiga för att samverkansarbetet ska lyckas. Överhuvudtaget är *tid* och *flexibilitet* de nyckelfaktorer som lyfts fram avseende den samverkan som bedrivs inom Finsam.

Detta gäller inte bara ISFs studie utan är en generell slutsats som återkommer kring den finansiella samordningen. Det tar tid för individer som står långt bort från arbetsmarknaden att närma sig den. Det tar också lång tid att skapa sådana relationer som gör att den tillit och respekt uppstår som är nödvändig för att samverkan ska kunna fungera, både mellan individ och myndighetsföreträdare. Just tilliten och de långsiktiga relationerna är faktorer som flera studier pekat på som särskilt avgörande i arbetet inom Finsam.

En viktig aspekt i detta avseende är den *fristående position* Finsam har som samverkansaktör. Myndighetsutövningen ligger kvar hos de olika aktörerna, men uppgiften att sammanfoga de olika systemen hamnar på aktörer som med den formella samverkansstrukturens legitimitet kan inta en friare roll. Det gör även att servicen till de berörda individerna i högre utsträckning kan anpassas efter deras förutsättningar. Utmaningen är därför att utveckla en samverkansmodell som erbjuder stöd som bidrar till att skapa en övergripande struktur kring de olika parternas erbjudanden. Det är tydligt att JobbSam är en insats som kan erbjuda ett sådant stöd.

Även om det finns ett uttalat mål att verksamheten i JobbSam ska bli långsiktig så finns det många aktörer som idag tvekar på om det kommer att vara möjligt att fortsätta med arbetsmodellen i JobbSam efter projektets slut. Om man betraktar JobbSam finns det också faktorer som talar både för och som talar emot denna långsiktighet.

Faktorer som talar för en långsiktig hållbarhet är till exempel att JobbSam bygger på en bred förankringsprocess. Genom lärdomar från tidigare (pärlbands-)projekt har ansvariga chefer lagt grunden för en projektmodell som har stöd i de berörda organisationerna. Det finns ett brett stöd för arbetsmodellen på olika ledningsnivåer och insatserna ligger väl i linje med de behov som finns hos de olika organisationerna. Att det är personal från de respektive parterna som är samlokaliserade för att utföra sitt arbete inom JobbSam bidrar också till en hög grad av integrering i ordinarie strukturer.

Vidare bygger JobbSam på en tydlig arbetsmodell som är lätt att förstå och som har kunnat anpassas i olika skeden av genomförandeprocessen. Framför allt så finns det även en enhetlig uppfattning om det mervärde som JobbSam ger upphov till. I detta fall så är det särskilt tydligt vad gäller ärendegruppens arbete, medan det framförts önskemål om en resultatuppföljning för att tydliggöra verksamhetens effektivitet.

En central faktor talar dock emot en långsiktig implementering av JobbSams verksamhet i ordinarie verksamhet. Sannolikt är den så central att den har en helt avgörande betydelse för de kommande besluten kring JobbSam. Det handlar om verksamhetens passform i förhållande till de ordinarie strukturerna.

*"Change is more likely to be adopted if perceived as reasonable. Changes seen as threatening or incompatible with current conditions will be resisted."* Så beskriver Gustafson (2003) de stora svårigheter att implementera nya arbetssätt som inte passar in i det stora pussel som ordinarie verksamheter utgör. När vi frågat aktörer kring JobbSam vad som talar för respektive mot en långsiktighet efter projektet slut så pekar de bland annat på följande:

*"För långsiktighet talar att det inte är ett tillfälligt problem som behöver lösas, människor med behov av detta stöd finns hela tiden. Bättre för både samhälle och individ att det ges samlat och med delat ansvar."*

*"Ekonomi. Så länge JobbSam drivs som ett Finsam-projekt så går det mesta att lösa även om det kan dyka upp oklarheter kring ekonomi. Men jag känner en stor osäkerhet kring att kunna driva JobbSam vidare i sin nuvarande form efter att projektiden upphör. Svårt att kunna motivera kostnaderna för ledningen inom myndigheten, framförallt kostnaden för utförarteamet. Våra respektive regelverk ställer också till problem ibland, vi får ibland tänja på gränserna. Ibland svårigheter att få myndigheterna att nå samsyn då vi har olika perspektiv på saker och ting."*

*"Det som talar för en långsiktighet är att de ekonomiska förutsättningarna finns och att parterna ser vinsterna med samverkansarbetet och det gemensamma kundansvaret. Det som talar emot är att parterna inte är beredda att samfinansiera. Lösningen är i så fall att Samordningsförbundet understöder möjligheten ekonomiskt även på sikt."*

JobbSam är en insats som utvecklats för att fylla en lucka i det ordinarie myndighetsutbudet och det görs inom ramen för finansiella samordning. I detta sammanhang erbjuder Finsam erbjuder en struktur för samordning och samverkan där man kan "täta luckorna" i ett offentligt system som inte fungerar för alla målgrupper. Framför allt erbjuds ett sammanhang där det skapas handlingsutrymme och flexibilitet. Samordningsförbundets ram skapar en kontext där andra typer av insatser blir möjliga, insatser som inte är genomförbara i ordinarie strukturer. När insatser utvecklas inom denna kontext uppstår följaktligen problem när dessa arbetssätt ska föras över till ordinarie strukturer och Finsams medverkan tas bort.

JobbSam framstår som en verksamhet som de allra flesta värnar om och uppskattar. Verksamheten utgör ett komplement till de respektive parternas verksamheter och fyller ett behov för en målgrupp där respektive part inte når framgång med de insatser som kan erbjudas. Den största utmaningen ligger i JobbSams passform i förhållande till respektive parts uppdrag. Den absoluta merparten av aktörerna kring JobbSam är måna om att se en långsiktig hållbarhet av verksamheten även efter att projektfinansieringen upphör. Det är dock ingen som egentligen ser att detta är möjligt utan den kontext som skapas genom Finsam Gotland. Detta gäller särskilt den operativa insatsdelen. Ärendegruppens arbetssätt menar de flesta är tämligen oproblematiskt att fortsätta med även efter projektets slut. Samtidigt är den allmänna uppfattningen att JobbSams mervärde skapas genom den helhet som ärendegruppen och utförarteamet tillsammans skapar. Detta utgör ett strategiskt dilemma där det är svårt att se en fortsättning utan fortsatt delfinansiering från Finsam Gotland.

Under det fortsatta arbetet med JobbSam bör denna diskussion aktualiseras. I denna bör parternas förväntningar på fortsatt verksamhet förtydligas och de ekonomiska ramarna belysas i förhållande till fortsatt finansiering från Finsam Gotland. I diskussionen behöver företrädare för de respektive parterna tydliggöra förutsättningarna för tiden efter projektets slut. Vad är möjligt för parterna att integrera i sin ordinarie verksamhet och vad behöver samordningsförbundets roll vara framöver? Även om ambitionerna om långsiktig hållbarhet utan extern finansiering är lovvärda är det sannolikt så att vissa insatser fungerar så bra som de gör just för att de bedrivs i ett särskilt sammanhang.

## REFERENSER

Gustafson, D. H. & Sainfort, F. & Eichler, M. & Adams, L. & Bisognano, M. & Steudel, H. (2003) "Developing and Testing a Model to Predict Outcomes of Organizational Change". I: *Health Services Research*, 38 (2), s. 751-776.

Inspektionen för socialförsäkringen (2011). *Stöd för utvärdering av samordningsförbundens insatser*. Rapport 2011:14. Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen.

Lindqvist, R. (2000) *Att sätta gränser. Organisationer och reformer i arbetsrehabilitering*. Umeå: Boréa.

- Sävenstrand, A. & Svensson, L. & Holmström, P. & Forsell, R. & Fred, M. (2012) *Pärlbandsprojekt. Projekt som verktyg i en långsiktig utvecklingsstrategi*. Örebro: APeL FoU.
- Weiss, H. & Coffman, J. & Bohan-Baker, M. (2002) *Evaluation's role in supporting initiative sustainability*. Harvard Family Research Project. Cambridge: Harvard University.
- Woodland, R. H. & Hutton, M. S. (2012) "Evaluating Organizational Collaborations: Suggested Entry Points and Strategies". I: *American Journal of Evaluation*, 33(3), s. 366-383.
- Vedung, E. (2008) *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.
- Vedung, E. (2013) "Bieffekter, perversa effekter och andra egendomliga effekter av offentliga interventioner. I: Svensson, L. & Brulin, G. & Jansson, S. & Sjöberg, K. (red.) *Att fånga effekter i program och projekt*. Lund: Studentlitteratur.