
RESPALDO 2.0

Extern utvärdering genomförd av
Stefan Persson, Rhetikfabriken AB



INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING 2

INLEDNING 4

Ansökan / Processbeskrivning	5
Metod och Mål	5
Respaldo 1.0	6

GENOMFÖRANDE 7

Upstart.....	7
Bemanning av projektet.....	7
Inskrivningar och insatser	8
Nystart	9
Avveckling.....	10

ANALYS 11

Målgrupp och Resultat på deltagarnivå	11
Projektgruppens arbete	13
Ledning & Styrning	15
Lärdomar	15

SAMMANFATTNING

Respaldo 2.0 är en samverkansinsats finansierad av Samordningsförbundet Skåne Nordost med Kristianstads kommun som projektägare och Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen som parter. Målgrupp har varit sjukskrivna utan sjukpenninggrundande inkomst som uppbar försörjningsstöd och är bosatta i Kristianstads kommun. Arbetsmetoden skulle vara en vidareutveckling av den Respaldo-insats som drevs med framgång mellan 2010 och 2013. I korta drag skulle samtliga ärenden i målgruppen gås igenom och gemensam planering som genomsyras av den s.k. arbetslinjen skulle genomföras, samtidigt som man bland annat skulle verka för att öka användningen av Samordnad Individuell Plan (SIP).

Avveckling på grund av uteblivna resultat

Respaldo 2.0 skulle ha pågått mellan juni 2015 och maj 2017. I slutet på mars 2016 beslutade en enig styrelse i samordningsförbundet att avveckla insatsen i förtid och avslutas till förste juni 2016 på grund av uteblivna resultat. I föreliggande utvärdering av processen fram till beslut att avveckla analyserats. Fokus har legat på varför insatsen inte kunde leverera förväntade resultat och vilka lärdomar man kan dra nytta av i det fortsatta arbetet inom Samordningsförbundet.

Oerfaren projektgrupp

Analysen visar att projektgruppens bristande kunskap om tidigare Respaldo-insats, myndighetssamverkan och FINSAM-insatser har varit starkt bidragande till att målen inte har uppfyllts. Även projektledaren som anslöt vid årsskiftet saknade viktiga erfarenheter för att kunna styra projektet mot uppsatta mål. Utkast till styrdokument som har tagits fram inom gruppen tyder på bristande insikt i projektgruppens och projektledarens uppdrag och mandat. Nämnda arbete har tagit tid och fokus från arbetet med deltagarna och har bidragit till att önskade resultat på deltagarnivå inte har uppnåtts.

Avsteg från arbetslinjen

Det kan konstateras att projektgruppen har upplevt bristande tillgång till insatser som ett avgörande hinder och att projektgruppen inte har ansett att målgruppen har kunnat tillgodogöra sig många av de insatser som fanns tillgängliga i kommunen och hos Arbetsförmedlingen

I det underlag som tillgängliggjorts för utvärderingen finns det dock inget som tyder på att det skulle finnas avgörande skillnader i målgruppens problematik och språkkunskaper som skulle kunna motivera de steg som tagits bort från arbetslinjen. Den förändrade synen på målgruppen har påverkat såväl arbetssätt som tillgång till insatser och har påverkat resultatet i negativ riktning.

Brister i ledning

Det kan konstateras att projektgruppens samlade erfarenhet och kompetens inte har varit tillräcklig för att effektivt driva samverkansinsatsen i rätt riktning för att uppnå uppsatta mål. Men projektgruppens arbete har också påverkats och försvårats kraftigt av brister i mer övergripande ledning.

Projektägaren genomgick omorganisation och flytt i samband med uppstart av Respaldo 2.0. En nyckelperson fick ny tjänst som var svår att kombinera med projektägarfunktionen. Svårigheter i att rekrytera projektledare med önskad erfarenhet påverkade också arbetet och bidrog till att ledningen av projektet upplevdes som frånvarande och bristfällig.

Goda relationer och kunskapsöverföring

Goda relationer och utarbetade kontaktnät mellan myndigheter var en av framgångsfaktorerna i Respaldo 1.0 och är generellt en viktig framgångsfaktor i samverkansprojekt. Det är väl dokumenterat att FINSAM-insatser omfattar ett mycket komplext nätverk av samverkande myndigheter, vilket ställer stora krav på ledarskap och en djup sakkunskap kring de frågor som samverkansinsatserna berör. I Respaldo 2.0 var det för många som var för nya i sina roller. I och med att det gått några år mellan Respaldo 1.0 och 2.0 fanns det heller inte mycket kvar av arbetssätt och kontaktnät som kunde utnyttjas.

Det begicks en mängd fel och avsteg från processbeskrivningen av flera aktörer inom Respaldo 2.0 som i olika grad bidrog till att samverkansinsatsen styrde fel och inte nådde uppsatta mål. Mer skulle ha gjorts tidigare för att styra rätt, men den allra viktigaste lärdomen från utvecklingen av Respaldo 2.0 är trots allt att kontrollinstanserna har fungerat och det finns ett mod hos samverkansparterna att fatta svåra, men korrekta beslut när det behövs.

INLEDNING

Respaldo 2.0 är en samverkansinsats finansierad av Samordningsförbundet Skåne Nordost med Kristianstads kommun, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen som parter. Samverkansinsatsen skulle ha pågått mellan juni 2015 och maj 2017. Kristianstads kommun har varit projektägare och sammankallande. Målgruppen har varit personer som är bosatta i Kristianstads kommun, har läkarintyg/nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom och är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser samt uppbär försörjningsstöd då de inte har rätt till sjukpenninggrundande inkomst.

Rhetikfabriken anlätades under sommaren 2015 för att utföra en extern utvärdering av insatsen. Utvärderingen skulle ha en riktning mot lärande och erbjuda löpande processtöd med fokus på samverkan och implementering. I slutet på mars 2016 gjorde Samordningsförbundets styrelse bedömningen att insatsen skulle avvecklas i förtid och avslutas till förste juni 2016 på grund av uteblivna resultat. Rhetikfabrikens uppdrag omformulerades då till att omfatta en utvärdering av processen fram till beslut att avveckla projektet med fokus på varför insatsen inte kunde leverera förväntade resultat och vilka lärdomar man kan dra nytta av i det fortsatta arbetet inom Samordningsförbundet.

Utvärderingen tar sin utgångspunkt i den processbeskrivning som låg till grund för beviljad ansökan av medel till insatsen samt den Respaldo-insats som föregick beviljad insats, här kallad Respaldo 1.0¹. Processbeskrivningen är det dokument som har fungerat som övergripande styrdokument. Det är också den som har fungerat som ansökan som Samordningsförbundet har beviljat medel till. Processbeskrivningen har i sin tur byggt på erfarenheter gjorda i den tidigare Respaldo-insatsen, vilket ger anledning att inkludera kunskapsöverföringen från tidigare insats till nuvarande insats i utvärderingen. Därefter beskrivs samverkansinsatsens genomförande från uppstart till avveckling.

Både processbeskrivning och genomförande beskrivs inledningsvis utan värderingar/analys och kortfattat för att ge en enkel beskrivning av skeendet som fungerar som underlag. Utifrån beskrivning av bakgrund och genomförande utförs sedan en analys av varför önskade resultat inte uppnåddes. Fokus ligger på erfarenheter som är viktiga att ta med i det fortsatta arbetet inom Samordningsförbundet.

I den inledande sammanfattningen lyfts de viktigaste erfarenheterna från utvärderingen fram för att enkelt kunna kommuniceras och användas i framtida sammanhang.

Underlag för utvärderingen har inhämtats genom det skriftliga material som har tagits fram i form av intern och extern utvärdering av Respaldo 1.0, processbeskrivning, minnesanteckningar, resultatsammanfattningar och diverse arbetsmaterial om styrning och implementering. Telefonintervjuer har genomförts med projektgruppsdeltagarna ² samt medlemmarna i styrgruppen och

¹ Projektet hette då inte 1.0, utan bara Respaldo. Men för att skilja på de båda projektet benämns det som Respaldo 1.0 i utvärderingen. När projektet spreds till fler kommuner fick det också namnet Nya Respaldo. Nya Respaldo inkluderas i utvärderingen i Respaldo 1.0 där det finns skäl att göra det, men fokus ligger på den insats som genomfördes i Kristianstad kommun.

² Med undantag för en föräldraledig projektgruppsdeltagare.

initiativtagaren till insatsen som under uppstartsfasen representerade projektägaren. Utöver skriftligt underlag och telefonintervjuer har en mängd samtal genomförts med Samordningsförbundets representant i styrgruppen.

Innan beslut om avveckling har utvärderaren varit delaktig i projektet sedan början på januari och fungerat som moderator vid utvecklingsdag, adjungerad vid styrgruppsmöte och deltagit i ett antal möten och dialoger med representanter från projektgruppen och representanter från styrgruppen.

ANSÖKAN / PROCESSBESKRIVNING

Projektbeskrivningen är det styrande dokument som samverkande parter har enats om och som beskriver beviljad samverkansinsats. Det niosidiga dokumentet omfattar områden som bakgrund, målgrupp, problembeskrivning, arbetssätt, resultat- & effektmål, tidsplan, processtyrning samt budget.

METOD OCH MÅL

Då projekttid och arbetsmetodik är en utveckling av Respaldo 1.0 finns det erfarenheter att luta sig mot vilket avspeglas i en tydligt avgränsad målgrupp, en relativt väl beskriven problembild och ett utvecklat arbetssätt. Ägarskap och styrning framgår och det finns relevanta planer för uppföljning och implementering såväl under processen som efter avslutad process.

Arbetet ska enligt processbeskrivningen genomföras av den s.k. arbetslinjen, man ska verka för ökad användning av Samordnad Individuell Plan (SIP) och det ska finnas tillgång till medicinskt sakkunniga. Vidare ska Kristianstad kommun ställa en rehabträdgård till förfogande för projektet. Det finns också en målsättning att etablera ett chefsnätverk med representanter från primärvården och Kristianstads kommun för att kunna diskutera gemensamma målgruppsrelaterade frågeställningar.

Kristianstads kommun är projektägare och sammankallande, men projektet drivs i samarbete med Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Styrgruppen ska enligt processbeskrivningen bestå av representanter från samverkande parter och träffas en gång per kvartal. Samordningsförbundets representant ska vara ständigt adjungerad. Vidare ska en rutin för hantering av brådskande frågeställningar och för hur processrelaterade frågor som rör den egna verksamheten ska hanteras, tas fram i början av projekttiden. Ansvariga för det arbetet är styrgruppen.

De resultat- och effektmål som beskrivs i processbeskrivningen har enbart fokus på individerna i målgruppen, beskrivs kortfattat och är relativt allmänt hållna. Men det finns en tydlighet och struktur i processbeskrivningen som tillsammans med erfarenheter från tidigare genomförande av Respaldo 1.0 har givit goda förutsättningar för en framgångsrik process.

Enligt processbeskrivningen ska en arbetsmodell för övergång från projekt till långsiktigt samarbete utvecklas under det första projektåret och vara klar att börja arbetas efter senast 1 maj 2016, så att år två i projektet får en tydligare implementeringsinriktning. Styrgruppens representanter har i uppdrag samt ansvar för att driva implementeringsfrågor i sina respektive organisationer.

RESPALDO 1.0

Respaldo 1.0 var en samverkansinsats finansierat av Samordningsförbundet. Den startade i Kristianstad i slutet på 2010 och utökades till Bromölla, Östra Göinge, Osby samt Hässleholms kommun under 2011. Samverkansinsatsen i Kristianstad kom att kallas Gamla Respaldo och insatsen i övriga kommuner kom att kallas Nya Respaldo. Samverkansinsatserna avslutades i maj 2013 och har utvärderats internt av den tidigare projektledaren och externt av externa utvärderare. Nedan beskrivs Gamla Respaldo om inget annat anges, eftersom Gamla Respaldo precis som Respaldo 2.0 begränsas till Kristianstads kommun.

Målgrupp för samverkansinsatsen var samma som i Respaldo 2.0, det vill säga sjukskrivna utan sjukpenninggrundande inkomst som har försörjningsstöd. En närmare studie av målgruppen visar att även målgruppens komplexa problematik är jämförbar med målgruppen i Respaldo 2.0. Deltagarna hade vid inskrivning likartad historik, diagnoser och språkkunskaper i de båda samverkansinsatserna. Arbetssättet i Respaldo 1.0 var också mycket likt det som skulle användas i Respaldo 2.0.

En av skillnaderna mellan 1.0 och 2.0 är att det i 2.0 förväntades att projektet verkade för att öka användningen av Samordnad Individuell Plan (SIP). En annan skillnad var att vissa insatser som fanns tillgängliga i 1.0 inte fanns tillgängliga i 2.0, medan det i 2.0 skulle erbjudas rehabiliteringsinsatser i en rehabträdgård. Vidare fanns tre läkare tillgängliga för medarbetarna i Respaldo 2.0 som stöd i läkarintygstolkning, kompletterande utredning och bedömning av deltagarnas medicinska förutsättning, planering inför avstämningsmöten etc.,

Både den interna och den externa utvärderingen av Respaldo 1.0 pekar på goda resultat på deltagarnivå. I Kristianstad bedömdes endast 13 procent av deltagarna efter projektets slut vara i behov av ett varaktigt försörjningsstöd. De externa utvärderarna anser resultaten särskilt anmärkningsvärda i relation till att deltagarna i genomsnitt uppburit försörjningsstöd i cirka 8 år. Utrednings- och rehabiliteringstiden har enligt de externa utvärderarna pågått i upp till 30 månader, vilket de bedömer vara en viktig förklaring till det uppnådda resultatet. Men den genomsnittliga tiden i projektet har varit ett år och endast 5% av deltagarna har varit inskrivna i 25 månader eller mer enligt den interna utvärderingen, vilket tydligt visar att det är möjligt med väsentligt kortare rehabiliteringstid är 30 månader med bibehållet goda resultat.

Några andra resultat och erfarenheter som lyfts fram är:

- Goda relationer och dialog mellan myndigheterna leder till bättre stöd för den enskilde
- Handläggare på kommunen bör ha uppföljningsansvar för deltagarna genom hela processen
- Det behövs flera olika typer av insatser för utredning och arbetsrehabilitering.

Trots goda erfarenheter och ett bra deltagarresultat blev det ingen permanent fortsättning på samverkansinsatsen. Stora delar av det arbetssätt och de kontaktytor som byggdes upp under Respaldo 1.0 fanns därför inte kvar två år senare när Respaldo 2.0 skulle starta. I uppstarten av Respaldo 2.0 var det bara

initiativtagaren från kommunen samt samordningsförbundets representant som hade konkret erfarenhet av Respaldo 1.0. För övriga i projekt- och styrgrupp var Respaldo nytt.

GENOMFÖRANDE

I det följande presenteras kortfattat genomförandet av Respaldo 2.0 i kronologisk ordning. Fokus ligger på det bakgrundsunderlag som är av störst relevans för analysen i kommande kapitel.

Genomförandet delas in i tre delar som efter intervjuer med projektgrupp och styrgrupp framträder som tre olika faser som samverkansinsatsen har gått igenom under de månader den har pågått. Det som här benämns som uppstartsfasen omfattar perioden juni 2015 fram till mitten av januari. Nystart inleds i mitten av januari 2016 och markeras tydligast med den utvecklingsdag som genomfördes den 22 januari. Projektgruppen och delar av styrgruppen säger samstämmigt att det var vid detta tillfälle att de kända att insatsen startade på riktigt och att tidigare arbete hade haft mer förberedande karaktär. Avvecklingsfasen omfattar tiden från det att frågan om avveckling lyftes vid styrgruppsmöte i mitten av mars fram tills styrelsen fattade beslut om att projektet skulle avvecklas i förtid. Föreliggande utvärdering omfattar även en intern resultatsammanfattning från i början av maj.

Faserna skiljer sig från de faser det har budgeterats för där juni till och med september 2015 ses som uppstartsfas och arbetet fram till maj 2016 ska leverera resultat och underlag till en arbetsmodell för implementering och att arbetet från maj 2016 till och med maj 2017 ska ha fokus på implementering och gradvist gå från projekt till långsiktigt samarbete.

UPPSTART

Enligt processbeskrivningen skulle projektet inledas i juni 2015 med att socialsekreterare och handläggare skulle träffas en gång i veckan och bland annat gå igenom ärenden, planera gemensam handledning, boka in möten och inhämta kompletterande uppgifter. Det arbetet förväntades pågå fram till och med september 2015. Därefter skulle projektet vara fullt bemannat och gå in i en genomförandefas.

BEMANNING AV PROJEKTET

Uppstarten skedde som planerat i juni 2015 och i uppstartsfasen tillsattes inledningsvis personer i projektgruppen utifrån de grad som beskrivits i ansökan. Personalen i fråga rekryterades internt och hade viss vana att arbeta med målgruppen, men begränsad vana att arbeta i projektform och ingen erfarenhet av att arbeta med FINSAM-insatser. När projektet skulle skalas upp i oktober upplevde övriga parter att kommunens representant i projektgruppen även hade andra arbetsuppgifter utanför samverkansinsatsen, vilket de upplevde som ett hinder för att öka inflödet av deltagare. Ett lågt inflödet av deltagare inledningsvis innebar att de var sysslösa delar av tiden.

I uppstartsfasen befann sig projektägaren Kristianstad kommun i en omorganisation och flytt, vilket innebar att en av eldsjälarna och initiativtagarna till Respaldo 2.0 fick ny tjänst. Personens roll i inledningen av projektet var att representera projektägaren och vara sammankallande i styrgruppen. Detta kombinerades i uppstartsfasen med de arbetsuppgifter den nya tjänsten innebar, vilket tog tid och fokus från Respaldo. Ny representant i styrgruppen som kunde ta över arbetsuppgifterna i Respaldo var först på plats efter årsskiftet 2015/16.

Kommunen ansvarade för rekrytering av projektledare. Rekryteringen inleddes som planerat, men drog ut på tiden då det var svårt att få kvalificerade ansökare och rekrytera lämplig personal till tjänsten. Man ville ha en erfaren socialsekreterare med vana av att arbeta med försörjningsstöd, men efter tre annonseringar hade det fortfarande inte varit möjligt att rekrytera en med de erfarenheterna. Av den anledningen blev projektledartjänsten först tillsatt i slutet av uppstartsfasen.

Styrgruppen skulle träffas en gång i kvartalet, men projektägaren inväntade rekrytering av projektledare vilket bidrog till att det inte hölls några styrgruppsmöten i uppstartsfasen.

Projektledaren som anställdes vid årsskiftet 15/16 hade viss vana av att arbeta i projektform, men hade ingen erfarenhet från handläggning av försörjningsstöd eller från FINSAM-samarbeten och kommunens nya projektmedarbetare saknade vana av projektarbete och FINSAM-samarbete. Även Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens representanter i projektgruppen hade begränsad projektvana och saknade erfarenhet av FINSAM-samarbeten.

Utöver nämnda förändringar i bemanningen av projektet började Försäkringskassans representant i styrgruppen sin tjänst i september 2015 och var således ny i sin roll.

Extern utvärderare anlätades av Samordningsförbundet i juni 2015 och fanns således tillgänglig vid projektstart och skulle fungera som adjungerad vid styrgruppsmötena. Men då inga styrgruppsmöten hölls och rekrytering av projektledning drog ut på tiden, var det först från och med ett förmöte inför utvecklingsdagen i januari 2016 som extern utvärderare engagerades och deltog aktivt i projektet.

Teamet av medicinskt sakkunniga etablerades i uppstartsfasen. Kompetensutvecklingsaktiviteter med projektgruppen har skett löpande i såväl uppstartsfas som i nystartsfasen och har fungerat enligt planen.

INSKRIVNINGAR OCH INSATSER

I juni till och med september 2015 skulle arbetet bestå av ärendegenomgångar, planering av fortsatt handläggning, mötesbokningar och inhämtning av kompletterade uppgifter. Från oktober 2016 skulle sedan samverkansinsatsen rulla på med aktiviteter. Inskrivningar gick dock långsamt under hösten. Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans personal uppger samstämigt att det väntade på att kommunen skulle få in individer i projektet, men att det inte hände så mycket i väntan på en projektledare. De beskriver att de tog på sig vissa projektledaruppgifter och samtidigt ägnade en del tid åt arbetsuppgifter de hade i

sina tidigare roller innan projektstart. Bilden bekräftas av resultatsammanfattningen. Den första deltagaren togs in i början av september. Men sedan dröjde det till slutet av oktober innan nästa deltagare togs in. Därefter ökade intagningen av deltagare något, men låg fortfarande på en nivå som indikerade att målet om att hela målgruppen ska gås igenom inte skulle nås.

Månad	Antal intagna deltagare
September 2015	1
Oktober 2015	4
November 2015	17
December 2015	15

Intagningstakten var naturligtvis oroande låg och var inte tillräcklig för att Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens FINSAM-finansierade personal skulle vara fullt sysselsatt. Frågan lyftes vid några tillfällen i oktober och november i dialogen mellan samordningsförbundets representant och projektägaren, men frågan lyftes inte till att bli behandlad på ett styrgruppsmöte. En åtgärd för att öka tempot under uppstartsfasen var att erbjuda veckovis handledning av projektledaren för Respaldo 1.0. En annan åtgärd var att Försäkringskassans representant i projektgruppen ställde fråga om inskrivning även av SGI 0-placerade, som var aktuella hos Försäkringskassan i Respaldo 2.0 för att öka tempot, vilket godkändes av projektägarrepresentanten. Andra åtgärder var kompetenshöjande insatser, studiebesök och erfarenhetsutbyte med andra samverkansinsatser.

Enligt processbeskrivningen skulle deltagare med psykisk ohälsa inom Respaldo 2.0 kunna erbjudas rehabiliteringsinsatser i en rehabträdgård som Kristianstads kommun skulle ställa till förfogande. I processbeskrivningen anges det inte vid vilken tid insatsen skulle finnas tillgänglig, men den stod först klar för att ta emot deltagare i februari 2016 då de första deltagarna skrevs in. Men även när trädgården stod färdig utnyttjades den inte fullt ut eftersom behandlande läkares bedömning eller godkännande inför start i rehabträdgården saknades för ett antal tilltänkta deltagare och det var väntetid för att få läkartid.

NYSTART

I slutet på januari genomfördes en heldag som utvecklingsdag. Projektets externa utvärderare ledde dagen. Projektgruppen, och Samordningsförbundets representant deltog under hela dagen och under andra halvan av dagen anslöt styrgrupp och Kristianstads kommuns ursprungliga styrgruppsdeltagare som även var med i Respaldo 1.0.

Vid utvecklingsdagen upplevde alla involverade det som att projektet gick in i en ny fas och på allvar startade. Det var nu fullt bemannat i såväl projektgrupp som styrgrupp. Flera representanter i både styrgrupp och projektgrupp har angivit att det var först vid det mötet som de riktigt kom i kontakt med projektet.³ De som

³ Kommunens bemanning i projektet förändrades kort efter nystarten då en av projektmedarbetarna gick på föräldraledighet. Ersättaren var på plats innan föräldraledigheten inleddes och deltog i det som här kallas nystart. Förändringen i bemanning bör i det här fallet därför inte ha påverkat projektet nämnvärt.

varit med mer aktivt under uppstartsfasen upplevde att *"nu kör vi"* och *"äntligen ska vi börja jobba"*

Under utvecklingsdagen låg fokus på mål och genomförande. Vilka mål som fanns uppställda och i vilken mån de behövde förändras, kompletteras eller brytas ner i delmål.

Diskussion fördes om milstolpar och om det efter höstens förseningar och låga inskrivningstempo fortfarande var möjligt att nå projektmålen eller om dessa bör justeras. Projektgruppen och styrgruppen var efter diskussioner överens om att det fortfarande var möjligt att uppnå målen, men att det förutsatte en genomgångs-/inskrivningstakt på ca 30 deltagare i månaden. Det bedömdes som fullt möjligt av projektgruppen.

Flödesschema, tidsatt schema över antal inskrivna och tydligare projektplan diskuterades. Det avtalades att projektgruppen skulle ta fram en projektplan med tidsatta, mätbara milstolpar och att extern utvärderare skulle bistå i det arbetet.

Trots optimismen under utvecklingsdagen skrevs endast en deltagare in under januari. I februari ökade antalet något. Men inte till en nivå som motsvarar det nya uppsatta delmålet om 30 deltagare i månaden och under mars när projektet borde gå för full styrka minskade inskrivningarna till enbart två deltagare.

Månad	Antal intagna deltagare
Januari 2016	1
Februari 2016	16
Mars 2016	2

Utvärderaren bistod arbetet med att utveckla en projektplan med att ta fram en standardmall till flödesschema. Projektgruppen skulle ta fram ett utkast som sedan skulle diskuteras och utvecklas tillsammans med utvärderaren. Men mötet sköts på framtiden av projektledaren med hänvisning till att schemat inte passade till det här projektet och att gruppen nu hade fullt fokus på deltagarna och på att presentera resultat. Något flödesschema med milstolpar togs därför inte fram.

Under övergångsperioden mellan uppstartsfas och nystart producerade projektledaren i samarbete med projektgruppen i gengäld omfattande utkast till styrdokument som omfattade allt från upplägg för utvärdering till förslag på nya blankettmallar till olika delar i rehab-processen. Vid flera tillfällen påtalade samordningsförbundets representant och utvärderaren att detta inte var ett uppdrag för projektgruppen, utan deras uppdrag var att ha deltagarfokus och öka tempot i processen så att resultat kunde visas upp inför implementeringsarbetet.

AVVECKLING

Frågan om bristande resultat lyftes redan under hösten av samordningsförbundets representant. Men vid den tidpunkten var det fullt fokus på att styra projektet rätt och producera resultat. Frågan om avveckling lyftes första gången på styrgruppsmötet i mitten av mars. Med anledning av bristande resultat och att

styrgruppen inte såg tecken på att resultaten skulle nå upp till en försvarbar nivå för att fortsätta projektet, beslutades det i enighet att lyfta frågan till Samordningsförbundets styrelse som en dryg vecka senare i enighet beslutade att projektet skulle avvecklas i förtid och avslutas till förste juni 2016. Mötet hölls precis innan påsk och det beslutades att projektgruppen skulle informeras samtidigt efter påsken, vilket också skedde.

Avvecklingsbeslutet innebar att det inte togs in fler deltagare i samverkansinsatsen. Pågående planeringar skulle dock fortsättas, såsom planerat deltagande i rehabträdgården. Den sista resultatmässiga avstämningspunkten som är med i föreliggande utvärdering genomfördes av projektledaren i början av maj. Eventuella förändringar därefter omfattas därför inte av utvärderingen.

ANALYS

Som framgår av beskrivningen av skeendet, fanns det tidiga tecken på att Respaldo 2.0 inte styrde i önskvärd riktning och att det fanns frågetecknen om målen skulle nås. I följande kapitel analyseras de mest avgörande faktorerna som ledde fram till avveckling i förtid. Fokus ligger på vad faktorerna var, varför de uppstod och vilka konsekvenser de fick för samverkansinsatsen.

Analysen delas upp i avsnitt som belyser tre olika perspektiv inom vilka det finns anledning att vara kritisk och dra lärdomar inför framtida samverkansinsatser. Dessa är *Målgrupp och resultat på deltagarnivå*, *Projektgruppens arbete* samt *Ledning och styrning*.

MÅLGRUPP OCH RESULTAT PÅ DELTAGARNIVÅ

Resultaten på deltagarnivå var i Respaldo 1.0 mycket lovande enligt de utvärderingar som gjordes intern och extern. I Kristianstad skrevs 156 deltagare in och 65 av dessa var självförsörjande när de avslutades i projektet. 28 procent hade vid projektslut arbete, 46 procent hade skrivits in vid Af, 26 procent hade erhållit sjukersättning, sjukpenning eller aktivitetsersättning och endast 13 procent var i behov av ett varaktigt försörjningsstöd. Detta trots att de hade en mycket komplex problematik och i genomsnitt hade uppburit försörjningsstöd i omkring åtta år. Inskrivningstiden i samverkansinsatsen var i genomsnitt ett år. Det fanns med andra ord anledning att ha högt ställda förväntningar på Respaldo 2.0 som skulle använda samma arbetsätt.

Eftersom Respaldo 2.0 avvecklas i förtid går det inte att jämföra resultaten med Respaldo 1.0. Men i början av mars, dvs närmare nio månader in i projektet hade 49 ärenden skrivits in. 15 avstämningsmöten hade hållits där kommunen och Försäkringskassan hade deltagit. Arbetsförmedlingen hade deltagit i 14 av dessa och det fanns planering för ytterligare 19 avstämningsmöten. Tre deltagare var igång med arbetsprövning, en var i utbildning genom Arbetsförmedlingen och 19 deltagare hade blivit inskrivna hos Arbetsförmedlingen. Tre av dessa hade ännu inte gjort besök. Tre deltagare var igång i rehabträdgården och 8 deltagare hade pågående medicinsk behandling.

Målgruppen bedöms omfatta knappt 150 personer och samtliga ärenden skulle gås igenom enligt uppsatta projektmål. Målet har varit att individerna ska nå självförsörjning i första hand via arbete eller studier. Den utveckling som skedde i projektet under de första nio månaderna fram till mars tydde sammantaget på att inget av målen var på väg att uppfyllas. En stor del av förklaringen till detta är den mycket långsamma uppstarten av projektet.

Men även efter att projektgrupp och styrgrupp var fullt bemannade och projektledare hade haft möjlighet att arbeta sig in i projektet visades fortsatta tecken på att målen inte skulle nås. Endast en deltagare skrevs in under januari. I februari ökade antalet, men inte till en nivå som motsvarar det nya uppsatta delmålet om 30 deltagare i månaden. Under mars när projektet borde gå för full styrka minskade inskrivningarna till enbart två deltagare. Den låga inskrivningstakten i mars kan inte förklaras med att projektet var under avveckling. Beslut om avveckling fattades först vid styrelsemötet den 21/3 och projektgruppen blev informerad efter påskledigheten den 29/3. Inskrivningstakten borde alltså ha varit betydligt högre under mars om det skulle finnas någon möjlighet att nå målet att alla ärenden ska gås igenom.

Efter beslut om avveckling skulle det inte tas in fler deltagare i samverkansinsatsen, men projektgruppen skulle fortsätta sitt arbete med de inskrivna deltagarna. I början av maj fanns det 56 deltagare i projektet, dvs omkring 40 procent av målgruppen. Av dessa såg projektgruppen ett förväntat resultat för 24 stycken.

Projektledare och projektgruppsdeltagare har fört löpande dialog med tidigare projektledaren för Respaldo 1.0 för att inhämta erfarenhet och kunskap, vilket är positivt då det i projekt- och styrgrupp initialt fanns en brist på erfarenhet från Respaldo 1.0 och FINSAM-samverkan, vilket försvårade en kunskapsöverföring mellan projekten. Samtidigt har projektledningen gjort bedömningen att många av de erfarenheter som gjorts i Respaldo 1.0 inte gick att använda i Respaldo 2.0. Detta dels för att det ansågs finnas färre insatser tillgängliga som var anpassade till målgruppen och dels för att målgruppen i Respaldo 2.0 ansågs vara mindre jobbredd än målgruppen i Respaldo 1.0.

Mer komplex problematik och större andel med tolkbehov har angivits som skillnader av projektgruppen. Enligt utvärderingar, resultatsammanfattningar och övrig dokumentation som har gjorts tillgängligt för utvärderingen finns det dock ingen dokumentation som stödjer att målgruppen i Respaldo 2.0 skulle ha en mer komplex problematik eller ha större språksvårigheter än målgruppen i Respaldo 1.0, vilket annars skulle kunna vara en bidragande förklaring till att resultatet i Respaldo 2.0 inte ligger i närheten av det som uppnåddes inom Respaldo 1.0.

Det kan bara spekuleras i varför projektgruppen har uppfattat målgruppen som svårare att arbeta med än målgruppen i Respaldo 1.0. Men det råder ingen tvekan om att synen på målgruppen som mindre jobbredd har påverkat det övriga arbetet. Det råder delade meningar i vilken mån det i Respaldo 2.0 har funnits färre insatser tillgängliga för målgruppen i jämförelse med i Respaldo 1.0. Men i projektledarens avstämning till styrgruppen i början på mars framgår det att projektgruppen ansåg att tröskeln till många av kommunens insatser var så pass hög att det i varje fall initialt uteslöt de flesta i målgruppen. Det framgår även att projektgruppen ansåg att många i målgruppen inte var tillräckligt starka för att tillgodogöra sig

Arbetsförmedlingens tjänster. I det avstämningsunderlag som projektgruppen presenterade för styrgruppen i början av mars skrev de också att *"för att man inom ordinarie verksamhet på AF ska arbeta med klienten krävs minst 25 % arbetsförmåga och även motivation. Är språkbegränsningen stor krävs stor motivation som kompensation."* Projektgruppen försökte därför i dialog med läkare bilda andra rehabiliteringskedjor med förändrad sjukskrivningsgrad. Men de krav som beskrevs för att ta del av Arbetsförmedlingens insatser gäller inte målgruppen som behöver fördjupat stöd. Det ställs inga krav på arbetsförmåga om minst 25 procent eller motivation.

Att rehabträdgården först blev tillgänglig under våren 2016 har naturligtvis påverkat, men den är en insats bland en mångfald av insatser som skulle behövas. Det har i utvärderingen inte gått att fastställa om det skulle finnas någon avgörande skillnad i tillgång till insatser som skulle kunna motivera stora skillnader i resultat i Respaldo 1.0 och 2.0. Men det kan konstateras:

- Att projektgruppen har upplevt bristande tillgång till insatser som ett avgörande hinder.
- Att erfarenheterna från Respaldo 1.0 visar att tillgång till flera olika insatser för utredning och rehabilitering är avgörande för framgång.
- Att projektgruppen inte har ansett att målgruppen har kunnat tillgodogöra sig många av de insatser som fanns tillgängliga i kommunen och hos Arbetsförmedlingen

I det underlag som tillgängliggjorts för utvärderingen finns det inget som tyder på att det skulle finnas avgörande skillnader i målgruppens problematik och språkkunskaper som skulle kunna motivera de steg som tagits bort från den s.k. arbetslinjen som var dominerande i Respaldo 1.0 och som det skulle arbetas utifrån i Respaldo 2.0. Den förändrade synen på målgruppen har påverkat såväl arbetssätt som tillgång till insatser och har påverkat resultatet i negativ riktning.

PROJEKTGRUPPENS ARBETE

Samstämmiga signaler tyder på att projektgruppen har haft en ödmjuk inställning till deltagarna i projektet och att den direkta kontakten med deltagarna har fungerat väl. Lika samstämmiga är uppgifterna om att samarbetsklimatet inom projektgruppen har varit gott och att de har lärt mycket av varandra.

Trots detta är bedömningen att projektgruppens sammansättning har varit starkt bidragande till att målen inte har uppfyllts. Ingen i gruppen hade erfarenhet av Respaldo eller annat FINSAM-samarbete och samtliga hade begränsad erfarenhet av projektarbete och projektstyrning. Detta i kombination med att de under stora delar av uppstarten var utan projektledare skapade en ogynnsam situation. När projektledaren anslöt vid årsskiftet saknade även denne viktiga erfarenheter för att kunna styra projektet i rätt riktning.

En tydlig genomförandeplan med tidsatta och mätbara delmål hade underlättat den interna löpande uppföljningen och utvärderingen. Det hade tydligt visat att mycket lite hände under uppstartsfasen. Det arbetet borde ha inletts av projektgruppen

redan vid projektstart och utvecklas under hösten.⁴ Först i januari när ny projektledare anslöt inleddes arbetet med att utveckla projektstyrningsverktyg. Då hade mycket viktig tid i insatsen redan förlorats. Till stor del skedde också utveckling av styrdokument och projektstyrningsverktyg utan insyn och involvering av styrgruppen.

Vid utvecklingsdagen i januari 2016 sattes endast en milstolpe, att i snitt 30 deltagare i snitt per månad skulle gås igenom/skrivas in i projektet. Andra milstolpar diskuterades och skulle utvecklas efter utvecklingsdagen, men så skedde inte. Det stöd som erbjöds projektgruppen innefattade bland annat en standardmall till ett gantt-schema som är en enkel typ av flödesschema som kan användas i all form av projektledning för att beskriva olika faser. Men avstämningsmöte och utvecklingsarbete sköts upp av projektledningen med hänvisning till att schemat inte passade till det här projektet och att gruppen efter utvecklingsdagen hade fullt fokus på deltagarna och på att presentera resultat. När inte de mål som sattes upp under utvecklingsdagen hölls i februari 2016 och det inte fanns några tecken på förändring blev en fortsättning ohållbar.

I projektgruppen lades mycket tid och fokus på implementeringsfrågor trots att det saknades resultat att implementera och trots att implementeringsfrågan primärt var en styrgruppsfråga. Arbetet kretsade mycket kring att projektgruppen skulle fungera som en stödfunktion åt annan personal inom respektive myndighet. I utkast till styrdokument utvecklades omfattande förslag på förvaltnings specifika åtgärder såsom uppbyggande av ett reahabteam och andra organisatoriska förändringar. Det föreslogs att projektgruppen skulle undersöka möjligheter, för- och nackdelar med SIP, samtidigt som det angavs att projektgruppen skulle undersöka om det finns andra samverkansformer som kan användas i högre utsträckning. Ett förslag till hur SIP skulle kunna användas för målgruppen skulle enligt utkastet till planering vara klart i slutet på september 2016. Detta trots att det var en klart beskriven uppgift uttryckt redan i processbeskrivningen att projektet skulle verka för ökad användning av SIP, vilket alltså fortfarande inte hade skett när beslut om avveckling fattades.

Projektgruppen utvecklade även på eget initiativ nya arbetsmetoder för reahabträdgården trots att det i processbeskrivningen står att arbetet ska baseras på den modell som har utvecklats vid Sveriges Lantbruksuniversitet i Alnarp. Utkasten till styrdokument omfattade allt från organisatoriska ändringar hos projektparter och förslag på anställningar av case manager till att omfatta externa utvärderarens arbete. En del av utkasten till styrdokument tyder på en stor brist på insikt i projektgruppens och projektledarens uppdrag och mandat. Inga av de mycket vittgående förslagen förankrades i styrgruppen. Såväl Samordningsförbundets representant som den externa utvärderaren påtalade vid flera tillfällen att denna typ av arbete låg utanför projektgruppens uppgift och att det var viktigt att de istället fokuserade på att visa resultat på deltagarnivå.

Nämnda arbete har tagit tid och fokus från arbetet med deltagarna och har bidragit till att önskade resultat på deltagarnivå inte har uppnåtts. Det har även bidragit till att försvåra en eventuell implementering, eftersom det har påverkar den allmänna

⁴ Det var exempelvis en av de framgångsfaktorer som lyftes fram i kunskapsutbytet med projektet AFFE i oktober. I september fick projektgruppen även förslag från samordningsförbundets representant att uppdatera flödesschemat från Respaldo 1.0 och att tidssätta de olika delarna.

synen på samverkansinsatsen. När en projektgrupp landar så pass fel i inriktning och förståelse för sitt uppdrag är det mycket svårt att inom rimlig tid och med rimliga resurser få projektet på rätt spår igen.

LEDNING & STYRNING

Det kan konstateras att projektgruppens samlade erfarenhet och kompetens inte har varit tillräcklig för att effektivt driva samverkansinsatsen i rätt riktning för att uppnå uppsatta mål. Men projektgruppens arbete har också påverkats och försvårats kraftigt av brister i mer övergripande ledning och styrning.

Hela samverkansinsatsen påverkades påtagligt av att projektägaren i form av Kristianstads kommun gjorde en större intern förändring och eldsjäl/initiativtagare fick nya arbetsuppgifter, vilka var svåra att kombinera med styrning av Respaldo. Ny representant för projektägaren var inte på plats förrän vid årsskiftet 15/16. Hon saknade erfarenhet av tidigare Respaldo-arbete och hade ingen stor vana av liknande projekt. Hon hade dessutom en mängd andra nya arbetsuppgifter att sätta sig in i, vilket gjorde det mycket svårt att överta styrningen över en samverkansinsats som redan styrt fel. Även Försäkringskassan fick under uppstartsfasen ny representant i styrgruppen. Även denne saknade djupare projektvana.

Inga styrgruppsmöten hölls under hösten och projektparterna fick bristande information om läget av projektägaren som hade ett ansvar som sammankallande. Men det finns också tecken på bristande uppföljning internt i övriga myndigheter. Samordningsförbundets representant som är ständigt adjungerad i styrgruppen upplevdes av projektgruppen som den som var mest engagerad under hösten och upplevdes av delar av projektgruppen som *"närmast någon form av ledningsfunktion"*.

En rutin för hantering av brådskande frågeställningar och för hur processrelaterade frågor som rör den egna verksamheten ska hanteras skulle tas fram i början av projekttiden. Ansvariga för det arbetet var styrgruppen. Någon sådan rutin utvecklades inte och under hela uppstartsfasen var styrningen bristfällig.

LÄRDOMAR

Som projektägare påtar man sig ett stort ansvar. Omorganisation, nyckelpersoner som får nya tjänster och svårigheter i att rekrytera projektledare med önskad erfarenhet är faktorer som kan vara svåra att förutse. Men med facit i hand borde projektägaren antingen ha skjutit upp projektstarten tills bemanningsfrågan var löst eller tillsatt tillfälliga resurser med större erfarenhet som möjliggjorde betydligt tydligare projektstyrning och bättre information till projektparter om utvecklingen i projektet. I det läge projektet befann sig i från start till januari borde projektägaren ha sammankallat till styrgruppsmöten. Men eftersom samverkansinsatsen är ett uttalat samarbete mellan projektparterna borde även övriga styrgruppsmedlemmar ha följt upp utvecklingen närmare i uppstartsfasen och reagerat på uteblivna resultat.

Istället satt FINSAM-finansierade representanter från Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan till stora delar sysslösa under uppstartsfasen och det uppstod ett ledningsvakuum som en oerfaren projektgrupp och projektledning inte kunde kompensera för. Under de förutsättningarna är det utvärderarens bedömning att det var rätt att fatta beslut om att avveckla samverkansinsatsen.

Respaldo 1.0 uppvisade goda resultat på deltagarnivå. Hos initiativtagarna fanns det sannolikt en förväntan om att Respaldo 2.0 skulle vara enkelt att starta upp och det skulle vara enkelt att följa samma arbetsmetod som i Respaldo 1.0. Men Respaldo 1.0 avslutades 2013 och mycket få delar av arbetet implementerades i respektive organisation, vilket innebar att starten av Respaldo 2.0 i stora drag var ett helt nytt projekt. Mycket få personer involverade i Respaldo 2.0 hade varit delaktiga i Respaldo 1.0, vilket försvårade kunskapsöverföringen. Förändring av medarbetarsammansättning och det faktum att det gått drygt två år mellan 1.0 och 2.0 innebar också att få av kontakter och informella nätverken som byggts upp i 1.0 fanns kvar vid uppstart av 2.0.

Goda relationer och upparbetade kontaktvägar mellan myndigheter var en av framgångsfaktorerna i Respaldo 1.0 och är generellt en viktig framgångsfaktor i samverkansprojekt. Inom projektgruppen anger samtliga deltagare att samverkan mellan dem har fungerat väl och bidragit till ökad kunskap och viktigt erfarenhetsutbyte. Men det faktum att flera deltagare i projektgruppen har haft bristande erfarenhet av myndighetssamverkan och projektarbete samt att projektledaren har varit en extern rekrytering som har saknat uppbyggda kontaktnät inom myndigheterna, har med stor sannolikhet hindrat förankringsarbetet och effektiv myndighetssamverkan utanför projektgruppen.

Det är väl dokumenterat att projekt- och processledare rör sig i ett mycket komplext nätverk av samverkande myndigheter, vilket ställer stora krav på ledarskap. Projektledaren måste snabbt kunna se och kommunicera vinsterna i samverkan, bygga tillit och därigenom förankra samverkansinsatsen hos alla berörda parter. En djup sakkunskap kring de frågor som samverkansinsatserna berör är grundläggande för framgång. Detta omfattar god förståelse för regelverket, vilket uppdrag de olika parterna har, deras arbetssätt, kultur och beslutsprocesser, samt kontaktvägar. Samverkansinsatser bör därför inte startas upp innan det har säkerställts att denna typ av kompetens finns tillgänglig i insatserna.

Det är inte vanligt, men det händer att samverkansinsatser och arbetsmarknadsprojekt får avvecklas i förtid av olika orsaker. Desto vanligare är det att projekt körs vidare och avslutas som planerat även om det i en tidig fas finns tecken på att projekten styr fel och sannolikt inte kommer att nå uppsatta mål. Detta eftersom det ofta är betydligt svårare och jobbigare att ta beslut om att avveckla projekt än att köra på som planerat, avsluta som planerat och sedan snabbt glömma projekten.

Mycket av Samordningsförbundets samverkansinsatser är av utvecklande och utforskande karaktär. Samordningsförbundet är inte enbart en finansiär av insatser, utan en plattform för verksamhets- och systemutveckling. Arbetet bygger på visionen att våga finna nya vägar som går utanför vanliga beslutsgångar och organisatoriska stuprör. Då måste man också vara beredd på att man ibland inte får önskat utfall. Det är då viktigt att det finns kontrollinstanser och mod att avbryta

så snart det står klart att projekt styr fel och det inte finns utsikt att styra dem rätt inom rimlig tid.

Det begicks en mängd fel och avsteg från processbeskrivningen av flera aktörer inom Respaldo 2.0 som i olika grad bidrog till att samverkansinsatsen styrde fel och inte nådde uppsatta mål. Mer skulle ha gjorts tidigare för att styra rätt, men den allra viktigaste lärdomen från avvecklingen av Respaldo 2.0 är trots allt att kontrollinstanserna har fungerat och det finns ett mod hos samverkansparterna att fatta svåra, men korrekta beslut när det behövs.